

mai 2019

# Cartographie des activités de l'Union européenne liées à la sécurité et à la défense en Méditerranée et dans le monde arabe

**O**bservatoire du monde arabo-musulman  
et du Sahel

**ERWAN LANNON (AVEC JEAN-FRANÇOIS DAGUZAN)**



# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	5
<b>CHAPITRE 1 – LA DIMENSION HISTORIQUE DES RELATIONS ENTRE L’UNION EUROPÉENNE, LA MÉDITERRANÉE ET LES PAYS ARABES .....</b>	<b>9</b>
1.1 – De l’assistance bilatérale à une approche de plus en plus globale (1957-1972) .....	9
1.2 – L’émergence du concept de sécurité globale au début des années 1990 .....	11
1.3 – L’épuisement du modèle du Partenariat euro-méditerranéen dès 1997 .....	12
1.4 – La relance post-guerre d’Irak en 2004 : tenter d’exister face au Greater Middle East.....	14
1.5 – Les dix ans de Barcelone et le Plan quinquennal de la Commission européenne (2005-2010) : l’heure des bilans .....	15
1.6 – La mise en place de la Politique européenne de voisinage : l’illustration des contradictions européennes .....	17
1.7 – Les ratés de l’Union pour la Méditerranée .....	19
1.8 – Le choc des révolutions arabes : une onde traversant la Méditerranée .....	20
1.9 – La Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l’Union européenne et la Méditerranée .....	22
<b>2 – CHAPITRE 2 – ÉTAT DES LIEUX DES RELATIONS DE L’UNION EUROPEENNE AVEC LE MONDE ARABE ET PRINCIPALES ACTIVITES LIEES A LA SECURITE ET A LA DEFENSE .....</b>	<b>25</b>
2.1 – État des relations entre l’Union européenne et les 22 membres de la Ligue des États arabes .....	25
2.1.1 – L’importance accrue de la sécurité dans la révision de la Politique euro- péenne de voisinage et les opérations/missions PSDC dans le monde arabe en 2018 .....	27
2.1.2 – La complexe répartition des compétences entre l’UE et ses États membres et entre institutions de l’UE .....	33
2.2 – La dimension « euro-méditerranéenne » : l’absorption du volet multilatéral du PEM par la PEV et la négociation d’un seul Accord de libre-échange complet et approfondi .....	37
2.2.1 – L’absorption progressive du volet multilatéral du PEM par la PEV.....	38
2.2.2 – Accords euro-méditerranéens d’association .....	40
2.2.3 – La négociation des Accords de libre-échange complet et approfondi .....	41

<b>2.3 – État des lieux des relations entre l'UE et les pays du Maghreb .....</b>	<b>44</b>
2.3.1 – Algérie.....	45
2.3.2 – Libye .....	48
2.3.3 – Maroc.....	50
2.3.4 – Tunisie .....	53
<b>2.4 – État des lieux des relations entre l'UE et les pays du Machrek.....</b>	<b>56</b>
2.4.1 – Égypte.....	56
2.4.2 – Irak.....	58
2.4.3 – Jordanie .....	59
2.4.4 – Liban .....	61
2.4.5 – Syrie.....	64
2.4.6 – Territoires palestiniens .....	65
<b>2.5 – La dimension UE-Ligue des États arabes et les relations UE-CCG.....</b>	<b>67</b>
2.5.1 – La relance du dialogue et de la coopération euro-arabes suite aux révoltes et révolutions.....	68
2.5.2 – La bilatéralisation des relations entre l'UE et le Conseil de coopération du Golfe .....	70
<b>2.6 – La dimension UE- pays arabes ACP .....</b>	<b>72</b>
2.6.1 – La Stratégie pour la sécurité et le développement dans le Sahel et les missions et opérations PSDC dans la région .....	73
2.6.2 – Le Cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique et les missions et opéra- tions PSDC dans la région .....	75
<b>2.7 – La dimension Mer Méditerranée .....</b>	<b>80</b>
2.7.1 – Le rôle des agences de l'UE dans la sécurité en Mer Méditerranée .....	81
2.7.2 – L'opération EUNAVFOR Med (Sophia).....	82
2.7.3 – L'Union pour la Méditerranée .....	85
2.7.4 – Monde arabe et Stratégie globale de l'UE de 2016.....	86
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>87</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE .....</b>	<b>90</b>
<b>ANNEXE 1</b>	
<b>INSTRUMENT CONTRIBUANT A LA PAIX ET A LA STABILITE :</b>	
<b>CARTOGRAPHIE DES PROJETS EN MEDITERRANEE.....</b>	<b>92</b>
<b>ANNEXE 2</b>	
<b>ORGANIGRAMME DU SEAE OCTOBRE 2018, .....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE 3</b>	
<b>ORGANIGRAMME DE LA DG POLITIQUE DE VOISINAGE ET NEGOCIATIONS D'ADHESION ...</b>	<b>104</b>

# Cartographie des activités de l'Union européenne liées à la sécurité et à la défense en Méditerranée et dans le monde arabe<sup>1</sup>

---

## INTRODUCTION

Comprendre l'action de l'Union européenne (UE) vis-à-vis du monde arabe en général est d'une complexité extrême. Les raisons en sont d'abord historiques. La relation de l'UE à cette zone s'est en effet construite progressivement à partir d'une situation (en voie) de décolonisation<sup>2</sup>, surtout, dans un premier temps, au niveau des pays du Maghreb. L'adhésion, au fil du temps, d'un certain nombre de pays méditerranéens à la Communauté économique européenne (CEE) puis à l'UE a également consolidé l'identité méditerranéenne de cette dernière<sup>3</sup>. En parallèle se jouait l'extension des compétences de la CEE puis de l'UE. De faits acquis de façon empirique en modifications institutionnelles, cette dernière a vu son champ d'intervention grandir, traité après traité : Traité de Rome (1957, date de signature du traité) instituant la CEE ; Acte unique (1986) institutionnalisant la Coopération politique européenne ; Traité de Maastricht sur l'UE (1992) créant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique étrangère de défense commune (PEDS), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) puis de Lisbonne (2007).

À l'origine, la CEE ne disposait pas de compétences explicites en ce qui concerne les questions de sécurité. L'Acte unique lui permet cependant de poser les bases d'une coopération politique. La signature, en 1992, du Traité de Maastricht, qui institue la nouvelle Union (politique) européenne, permet le développement de la PESC et pose les fondements du développement d'une PEDS compatible avec les obligations de certains États membres au sein de l'OTAN. Parallèlement, les compétences de l'UE se développent en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Les vagues d'attentats qui ont balayé l'Europe à partir de 2003 vont ainsi conduire à la mise en place d'un

---

<sup>1</sup> Erwan Lannon, Université de Gand.

<sup>2</sup> Dès 1957, l'Algérie est prise en compte dans le traité CEE, qui s'y applique en partie (Article 227 CEE) et ce jusqu'aux accords d'Évian en 1962.

<sup>3</sup> Malte, Chypre, Croatie et Slovaquie.

socle commun en matière de lutte contre le terrorisme. La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) est également devenue l'un des chevaux de bataille de l'action extérieure de l'UE. Enfin, le Traité de Lisbonne, en 2007, consacre un ensemble de compétences dans le domaine de la sécurité au sens large, dont la PESD, la Politique étrangère de sécurité et de défense (PSDC)<sup>4</sup> et la coopération en matière policière et judiciaire. Enfin, le Traité intègre une compétence en matière pénale, fondamentale dans la lutte contre le terrorisme.

Dans ce contexte, la relation entre l'UE, la Méditerranée et les pays arabes s'est d'abord organisée dans une dimension économique afin de réguler les relations postcoloniales et de créer des cadres d'échange et de coopération favorables aux pays en développement. Ensuite, une dimension politique apparaîtra, avec la création de l'UE et l'objectif établi, après la guerre du Koweït (1990-1991), de créer un espace de coopération « euro-méditerranéen » ambitieux embrassant le dialogue politique et la sécurité mais aussi les questions économiques, sociales et culturelles. Cela a conduit à la mise en place du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) à Barcelone en novembre 1995.

Par ailleurs, les relations de l'UE avec cette périphérie Sud et Est, plus ou moins élargie, se sont complexifiées car l'UE a oscillé entre la mise en place de relations bilatérales individualisées avec chaque pays et une approche collective, plus ou moins intégrée ou active selon les époques – chacune desdites approches n'étant pas forcément compatibles l'une avec l'autre.

Qui plus est, tous les acteurs institutionnels de l'UE participent peu ou prou soit à la conception des politiques, soit à la mise en œuvre des actions : le Conseil européen ; le Conseil de l'UE ; le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et son Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; la Commission européenne, qui est compétente dans de nombreux domaines touchant aux relations extérieures (relations économiques, aide au développement<sup>5</sup>, justice, environnement, aide humanitaire et protection civile, formation, éducation, jeunesse, mobilité, migrations, santé, affaires maritimes, etc.) ; et le Parlement européen, dont les compétences ont été élargies depuis le Traité de Lisbonne, notamment dans les domaines budgétaire et législatif. Il faut ajouter à cela l'Union pour la Méditerranée (UpM), créée en 2008, grande ambition du Président Sarkozy, qui est devenue une entité gestionnaire de projets économiques, basée à Barcelone et aussi, en partie, institutionnellement reliée à l'UE. Il convient également de mentionner le processus 5+5<sup>6</sup>,

---

<sup>4</sup> Ce traité n'est qu'un succédané du Traité constitutionnel avorté, dans lequel la dimension Affaires étrangères – sécurité et défense était légèrement plus importante, en raison de la mention d'un poste de « Ministre des Affaires étrangères » par exemple.

<sup>5</sup> Y compris le soutien à la formation à la non-prolifération.

<sup>6</sup> Voir Jean François Coustillière, *Le 5 + 5 face aux défis du réveil arabe*, Cahiers de Confluences, L'Harmattan, Paris, février 2012, 180 p.

qui, quant à lui, ne relève pas de l'Union européenne mais des États de la Méditerranée occidentale.

Enfin, dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) qui régit les relations entre l'UE et les pays de sa périphérie depuis 2004-2007<sup>7</sup>, existe un ensemble d'instruments de coopération complexes qui, à lui seul, est difficile à décoder. Ainsi, l'action de l'UE prend la forme paradoxale d'une action souvent invisible, au mieux parcellaire et éclatée sur des niveaux d'intervention incroyablement variés, alors qu'elle est d'importance. En effet, mis bout à bout, ces éléments représentent un effort financier considérable et une action politique en profondeur. Il n'est pourtant pas politiquement visible ni suffisamment exploité comme tel.

Cette étude a pour but d'éclairer le lecteur sur ce champ d'intervention de l'Union européenne vis-à-vis de la Méditerranée et des pays arabes. Une première partie (Chapitre 1), rédigée par Jean-François Daguzan, replace cette question dans sa dimension historique : comment s'est développée et a évolué la relation à la Méditerranée et au monde arabe ? La seconde partie (Chapitre 2), rédigée par Erwan Lannon, fait un état des lieux, le plus exhaustif possible, des actions de l'UE intéressant les questions de sécurité et de défense dans la zone géographique précitée. On pourra constater, sans déflorer le sujet, que ce champ est particulièrement vaste et pourrait être mieux mis à profit pour la mise en œuvre d'une politique beaucoup plus ambitieuse pour l'Union européenne, certes, mais aussi pour promouvoir les intérêts français au sein des institutions et dans une zone arabo-méditerranéenne élargie au Sahel, à la corne de l'Afrique et au Golfe arabo-persique.

---

<sup>7</sup> Les premiers plans d'action PEV ont été adoptés en 2003-2004, l'instrument financier pour la PEV est entré en vigueur en 2007.



## Chapitre I – La dimension historique des relations entre l’Union européenne, la Méditerranée et les pays arabes

Plusieurs phases ont scandé la politique, ou plutôt l'action, de la CEE puis de l'UE en Méditerranée.

### ***1.1 – De l'assistance bilatérale à une approche de plus en plus globale (1957-1972)***

La première phase – de 1957 à 1972 – correspond à la conclusion d'accords d'association de première génération qui, d'une certaine manière, ne font que relire d'une autre façon les relations ex-coloniales. La deuxième – de 1972 à 1992 – marque la tentative de globaliser partiellement les relations bilatérales. La CEE met en effet en place sa Politique méditerranéenne globale (PMG) lors du premier Sommet de Paris d'octobre 1972<sup>1</sup>. Deux séries d'accords seront ensuite signées avec les pays du Maghreb en 1976, puis du Machrek en 1977. Durant cette période, la seule initiative significative au plan politique a été le lancement du dialogue euro-arabe, fruit de la guerre du Kippour et de la crise du pétrole de 1973. Il correspond aussi à la nécessité de rééquilibrer la relation avec un monde arabe considéré désormais comme influent<sup>2</sup>.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté en 1986 a obligé les instances communautaires à modifier le contenu des accords bilatéraux eu égard à la gemellité de nombre de productions agricoles de ces deux pays avec celles des pays de la rive Sud. A partir de 1988, l'effondrement de l'Union soviétique et la soudaine libération des pays de l'Est ont conduit les pays membres de la CEE à redécouvrir leur ancien espace pan-européen. Cet élan légitime vers cette part d'Europe longtemps amputée a été fort mal vécu par les pays méditerranéens du Sud. Ces derniers se sont sentis, du jour au lendemain, exclus des préoccupations occidentales alors que les flux financiers de la coopération intereuropéenne ont dépassé, en quelques mois, et de très loin, ceux en direction du Sud de la Méditerranée. Au même moment, la crise du Golfe engagée avec l'invasion du Koweït par l'Irak a entraîné un profond questionnement des

---

<sup>1</sup> À l'issue du sommet européen de Paris des 19-21 octobre 1972, les chefs d'État ou de gouvernement des futurs Neuf énumèrent, dans une première déclaration commune, les objectifs et les politiques à suivre pour parvenir à l'Union européenne, dont la Politique méditerranéenne globale (Voir le point 11 de la déclaration disponible via [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable\\_fr.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_fr.pdf)).

<sup>2</sup> Ce processus s'est progressivement étioilé, les réunions se résumant, côté Sud, à un *lamento* anti-Israélien. Après le « choc inversé » du pétrole de 1986, les relations se sont distendues. La dernière réunion, prévue en 1990, au moment de la crise du Koweït, fut ajournée *sine die*.

États arabes et un rejet brutal, par les populations, d'un Occident perçu comme perpétuellement agressif.

La dégradation de la situation politique au Sud et de la coopération euro-arabe a contraint la CEE à faire, très vite, un effort significatif susceptible de stopper ce processus de pourrissement. C'est pourquoi, en décembre 1990, une « Politique méditerranéenne renouvelée » (PMR) est proposée. Elle couvrira la période entre 1992 et 1996 et doublera les enveloppes financières des protocoles financiers en direction des « Pays tiers méditerranéens » (PTM).

Cependant la PMR, malgré une évolution significative au niveau financier et politique – pour la première fois, il était prévu un début de coopération décentralisée et transnationale sous forme de réseau –, n'a pu compenser la faiblesse intrinsèque de la plupart des actions européennes – c'est-à-dire dépasser le cadre bilatéral pour ouvrir sur une approche véritablement régionale. La PMR est demeurée un outil technique d'assistance économique et financière un peu plus ambitieux que les accords bilatéraux du passé, mais rien de plus.

La guerre du Koweït amènera les États membres, poussés pour partie par la peur d'une dérive arabe vers plus de fondamentalisme et d'anti-occidentalisme et pour partie par la perception d'un rééquilibrage des relations européennes entre le Sud et l'Est, à proposer une politique nettement plus ambitieuse.

Au niveau politique, l'UE, à partir de 1993 et la mise en œuvre du Traité de Maastricht, suit particulièrement le Processus de paix au Moyen-Orient, elle dispose d'observateurs dans les conférences ainsi que de représentants spéciaux pour conduire sa politique. Par ailleurs, derrière l'aspect médiatique tonitruant orchestré par les États-Unis, la véritable mise en valeur, pour ne pas dire mise en musique, de ces accords, c'est-à-dire le financement de la reconstruction de la Palestine, est quasi exclusivement assurée par l'UE. Elle n'en a toutefois pas, jusqu'à aujourd'hui, tiré les avantages politiques.

La conférence de Barcelone, en novembre 1995, apporte, quant à elle, un renouveau conceptuel et pragmatique important. D'une part, dans sa déclaration finale signée par les 27 pays partenaires présents, le concept de sécurité globale, c'est-à-dire du lien indivisible entre la sécurité et le développement économique et humain, est réaffirmé, et, d'autre part, de véritables moyens financiers sont prévus dans le cadre du programme MEDA.

## 1.2 – L'émergence du concept de sécurité globale au début des années 1990

Ayant eu, d'une certaine manière, la chance de ne pas disposer, *ab initio*, d'une dimension de défense, la CEE, puis l'UE a su développer une approche de la sécurité (prise *erga omnes*) non fondée sur la dimension militaire (il existait des organisations *ad hoc* pour cela). Cette exclusion initiale du champ de la défense lui a permis de dégager assez rapidement une approche des relations extérieures fondée essentiellement sur l'aide au développement et à la stabilité économique.

L'acquisition progressive par l'UE de compétences renforcées en matière de politique étrangère et de sécurité avec le Traité de Maastricht (1992) puis le Traité d'Amsterdam (1997) a été un atout considérable dans la formulation d'une politique régionale globale à l'égard de la Méditerranée. Après 1992, il est devenu possible pour l'UE d'intégrer une approche économique, une approche sociale (rendue nécessaire par le différentiel de développement social tant du côté de l'Est, que du Sud) à une approche plus classique de la sécurité, par la mise en œuvre d'instruments de coopération politique et de stabilité. Ainsi, du sommet de Lisbonne (1992) au Pacte de stabilité européenne (1994), en passant par les sommets de Copenhague et d'Essen (1999), s'est peu à peu dégagée une doctrine européenne qui se caractérise par une démarche globalisante dans la résolution des problèmes et l'affirmation de leur indissociabilité en matière de sécurité. Cette même vision globale se retrouve dans la Déclaration de Barcelone.

Le préambule de la Déclaration de Barcelone est explicite : il précise que les « *nouveaux enjeux politiques économiques et sociaux [...] appellent une approche globale et coordonnée* » et que les États signataires, convaincus de « *l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échange et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité... conviennent d'établir entre les participants un partenariat global...* »<sup>3</sup>. On ne saurait être plus clair.

Le premier volet sur le Partenariat politique et de sécurité propose l'adoption d'une déclaration de principes fixant des objectifs communs comme le respect des textes fondamentaux, de l'État de droit, des libertés fondamentales et des droits de l'Homme. Dans le domaine de la sécurité, les États promettent de s'engager sur les principes de non-ingérence, de respect de l'intégrité territoriale, de non recours à la force et de règlement pacifique des différends, de lutte contre la criminalité organisée et la drogue, de respect des traités de désarmement et de non-prolifération, ainsi qu'en matière de recherche d'équilibre des forces militaires au niveau le plus bas possible.

Le partenariat économique et financier a pour objectif la constitution, à l'horizon 2010, d'une zone de libre-échange. Ce volet s'accompagne d'une augmentation notable de

---

<sup>3</sup> Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne, 27-28 novembre 1995, <https://www.iemed.org/documents/fdeclaraciobcn.pdf>

l'aide européenne<sup>4</sup>. Enfin, le partenariat dans les domaines social, culturel et humain concerne le développement des ressources humaines à travers les activités de formation et d'éducation, le développement social, les migrations, la lutte commune contre le trafic de stupéfiants, le terrorisme, la criminalité internationale, la coopération judiciaire et la lutte contre la corruption. La culture, les médias et la santé sont les autres domaines importants du partenariat social, culturel et humain proposé par l'UE.

Barcelone entérine également le très important concept de « conditionnalité ». En effet, les Accords euro-méditerranéens d'association (AEMA), qui constituent la dimension bilatérale du PEM, introduisent des clauses dites « éléments essentiels ». Les parties signataires s'engageant à respecter les « principes démocratiques » et les « droits de l'Homme » qui « inspirent leurs politiques internes et internationales » et constituent donc un « élément essentiel » de ces AEMA qui seront conclus à partir de 1995 avec la plupart des pays méditerranéens. Cette évolution correspond à la conception de la sécurité développée par l'UE, qui prend non seulement en compte les exigences militaires de la stabilité mais aussi toute forme de sécurité liée à la reconnaissance de l'altérité et des valeurs universelles. Ultérieurement, de nouvelles formes de conditionnalité sont apparues après le 11 septembre 2001 et la guerre d'Irak : celle de la non-prolifération d'abord, qui a conduit à insérer des clauses explicites de renoncement à la prolifération dans les accords conclus entre l'UE et ses États partenaires ; celle du renoncement au terrorisme et à son soutien ensuite.

### **1.3 – L'épuisement du modèle du Partenariat euro-méditerranéen dès 1997**

Sur ces bases, et malgré un départ « en fanfare », le processus de Barcelone a vite marqué le pas. Les difficultés politiques liées à la paralysie du processus de paix après l'assassinat d'Yitzhak Rabin, les problèmes administratifs au sein de la Commission européenne présidée par Jacques Santer, les blocages politiques dans la négociation de certains AEMA et la lenteur de la mise en place du programme MEDA ont entraîné une lente asphyxie du processus.

Les conclusions de la deuxième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Malte (avril 1997) n'ont ainsi été, en réalité, que l'aveu explicite d'un constat d'échec. Aucune mesure tangible n'a pu être adoptée. La conférence de Palerme (juin 1998) a assuré « un service minimum ». Il a fallu attendre la conférence de Stuttgart (avril 1999) pour assister à une relance du processus, à l'issue de laquelle les participants ont accepté du bout des lèvres le principe de l'adoption d'une « Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité ». Ainsi, cinq ans plus tard, rapporté aux ambitions affichées

---

<sup>4</sup> L'enveloppe du programme MEDA I est de 4,685 milliards d'Écus pour la période 1995-1999. Dans les faits, cette somme était *de facto* doublée avec les interventions de la Banque européenne d'investissement et les contributions financières bilatérales des États membres.

par la Déclaration de Barcelone, le processus de coopération euro-méditerranéen s'était essoufflé, certains le dirent même paralysé.

Plusieurs facteurs de différente nature y ont contribué. Tout d'abord, la mise en œuvre politico-administrative des mesures de soutien, notamment financières, a pris un retard considérable. Surtout, la dégradation rapide du processus de paix israélo-palestinien après l'élection de Benjamin Netanyahu a conduit au blocage du processus de Barcelone. On a trop vite oublié que le succès de ce dernier était la condition *sine qua non* de la réussite de l'autre processus.

De fait, la dynamique de Barcelone a été initialement fondée sur une double ambiguïté qui a mené à sa paralysie partielle. Le vice de départ a été d'avoir pensé qu'esquiver les vrais problèmes, c'est-à-dire les points de tensions et de crises – dont le conflit israélo-palestinien, Chypre et le Sahara occidental –, permettrait de progresser sur des aspects moins conflictuels<sup>5</sup>. Certains *leaders* du processus de Barcelone, et notamment la Commission européenne, ont alors cru, en effet, que l'impulsion économique était le moyen de contourner les lenteurs du politique. Or, celui-ci reprend toujours ses droits.

Cependant, si le constat de faiblesse a été une réalité objective, l'idée euro-méditerranéenne a fait son chemin, au moins chez les élites politico-administratives. Malgré la relance de la conférence de Stuttgart de 1999, une très grave dégradation des relations israélo-palestiniennes a bloqué à nouveau l'adoption définitive d'une « Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la sécurité »<sup>6</sup> lors la réunion suivante de Marseille, en novembre 2000. Il a fallu que l'UE menace de remettre en cause son assistance financière pour maintenir les partenaires autour de la table. Le *statu quo* habituel s'est donc poursuivi.

Par ailleurs, en juin 2000, à l'instar de ce qui avait été fait pour la Russie et l'Ukraine, le Conseil européen a adopté une « stratégie commune à l'égard de la Méditerranée ». Cette stratégie commune PESC<sup>7</sup> est toutefois restée cantonnée au niveau déclaratoire. En effet cet instrument PESC, depuis lors abandonné, avait essentiellement pour objet de regrouper dans un document unique, sorte de feuille de route, l'ensemble des actions purement communautaires et de l'UE – dont les questions de sécurité – concernant un pays ou groupe de pays considéré comme étant stratégique et donc objet de politiques européennes relevant de diverses compétences. Ceci a été mal compris et a également aggravé la suspicion des pays arabes quant aux véritables intentions de l'UE dans la zone euro-méditerranéenne.

---

<sup>5</sup> Économie, société, culture, « nouvelles menaces ».

<sup>6</sup> Jean-François Daguzan, « La Charte pour la paix et la stabilité : un socle concret pour la 'maison commune' euro-méditerranéenne », in *STRADEMED, Euro-Méditerranée 1995-1999 Premier bilan du Partenariat*, FMES, Toulon, 2000, pp. 111-122.

<sup>7</sup> Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne, 2000/458/PESC, JO L 183, 22 juillet 2000, pp. 5-10.

## 1.4 – La relance post-guerre d'Irak en 2004 : tenter d'exister face au Greater Middle East

La guerre d'Irak et les propositions américaines de *Greater Middle East*, lancées à grand renfort de publicité, ont obligé l'Union européenne à réagir vis-à-vis de la question moyen-orientale, ce qui allait au-delà des traditionnelles relations euro-méditerranéennes. En effet, aucune relation contractuelle ne liait l'Irak à l'UE en tant que telle. Il était également indispensable, pour les États membres de l'UE, de rebâtir sur le plan politique un front commun, au moins de façade, après les déchirements de 2003 autour de l'implication militaire de certains États membres. L'UE a donc adopté en juin 2004 un « *Partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient* ». <sup>8</sup> Les grandes lignes de cette stratégie étant :

- ➔ La réaffirmation du principe de partenariat ;
- ➔ L'accent mis sur l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient ;
- ➔ La prise en compte des spécificités de chaque pays ;
- ➔ La poursuite des actions existantes : PEM et coopération avec le Conseil de Coopération du Golfe ;
- ➔ Le rappel des engagements de l'UE en matière socio-économique et de droits de l'Homme ;
- ➔ L'engagement dans la résolution du conflit israélo-palestinien (condition *sine qua non* de la résolution de tous les autres problèmes) ;
- ➔ La cohérence de l'approche avec la PESD.

Enfin, la Stratégie européenne reconnaît comme menaces principales : le terrorisme (notamment celui lié à l'extrémisme religieux), la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux ayant un impact direct ou indirect sur les intérêts européens tels que ceux au Moyen-Orient, la déliquescence des États et le crime organisé. Finalement, l'UE se doit de définir une approche « *complémentaire mais distincte* » par rapport à celle du *Greater Middle East*.

---

<sup>8</sup> European Council: Final Report on A European Strategic partnership with the Mediterranean and the Middle East, juin 2004, [https://ec.europa.eu/europeaid/final-report-approved-european-council-june-2004-eu-strategic-partnership-mediterranean-and-middle\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/final-report-approved-european-council-june-2004-eu-strategic-partnership-mediterranean-and-middle_en) et MEMO/04/294 Bruxelles, juin 2004 – mise à jour : décembre 2004 [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-04-294\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-294_fr.pdf)

## **1.5 – Les dix ans de Barcelone et le Plan quinquennal de la Commission européenne (2005-2010) : l'heure des bilans**

Dans une volonté de concrétiser les lignes générales de la stratégie et en conformité avec les objectifs de la politique de voisinage, la Commission européenne a lancé en avril 2005, pour les dix ans marquant la Déclaration de Barcelone, un plan quinquennal fixant des axes de travail précis année par année<sup>9</sup>. Libéralisation, démocratisation et droits de l'Homme, interconnexion des infrastructures, lutte contre la prolifération et lutte contre le terrorisme constituent les grands axes de ce plan 2005-2010.

La dimension libérale de ce programme quinquennal prédomine, même si les questions liées à la démocratisation des pays arabes sont aussi mises en avant. L'objectif est en effet toujours d'établir, en 2010, la zone de libre-échange prévue dans le cadre de la Déclaration de Barcelone de 1995. La « démocratisation », de son côté, correspond au « partage des valeurs » prévu par la Politique européenne de voisinage (PEV) qui est en train de se mettre en place mais aussi à la prise de conscience des évolutions du monde arabe. La présidence britannique en charge de la conférence de « Barcelone 10 » s'est en effet largement inspirée des rapports des Nations unies intitulés : « *Arab human development report* », en particulier celui de 2004<sup>10</sup>.

Pour ce qui est de la dimension socio-économique, le premier constat est que, dix ans après la Déclaration de Barcelone, la « mayonnaise » n'a pas pris. Selon Jean-Yves Moissoner<sup>11</sup>, le bilan en novembre 2005 est le suivant :

- ➔ La situation économique des PTM au regard de l'UE n'a pas changé depuis dix ans. Les PIB des pays arabes stagnent globalement ;
- ➔ Les taux de couverture, c'est-à-dire le ratio d'exportation rapporté au PIB, ne se sont pas améliorés pour les pays arabes à l'exclusion du Maroc (le taux de couverture de l'Algérie étant faussé par les hydrocarbures). Certains, comme la Tunisie et la Syrie, ont même régressé ;
- ➔ Les facilités d'ajustement structurel (FAS) et l'Assistance technique offertes par la Commission ont donné peu de résultats (peu de réformes, projets annulés, effets non prévisibles) ;

---

<sup>9</sup> Communication de la Commission, Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen : un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années, Bruxelles, 12 avril 2005, COM(2005)139 final.

<sup>10</sup> United Nations Development Programme, *The Arab Human Development Report 2004, Towards Freedom in the Arab World*, 2005, UNDP Regional Bureau for Arab States (RBAS), New York, USA, <http://www.arab-hdr.org/reports/2004/english/ahdr2004e.pdf?download>

<sup>11</sup> Jean-Yves Moissoner, « L'impact économique du Processus de Barcelone sur les pays tiers méditerranéens dix ans plus tard », *Géoéconomie*, n° 35, novembre 2005, pp. 145-160.

- ➔ L'aide au secteur privé (promotion de centres d'affaires, aide à la privatisation, formation et financement des entreprises) a produit peu de résultats tangibles ;
- ➔ Peu d'impact sur l'intégration Sud-Sud, qui reste le point faible majeur de l'économie méditerranéenne (l'UE demeure au centre des échanges commerciaux) ;
- ➔ Les investissements directs étrangers (IDE) marquent le pas (1,3 % des IDE mondiaux à l'époque). Il n'y a pas d'attractivité méditerranéenne (d'autant plus que les investisseurs étrangers savent que l'épargne locale est en Europe !) ;
- ➔ Les réformes internes sont encore défailtantes et, dans les pays où elles ont été partiellement mises en place (Maroc, Tunisie), l'accompagnement de l'UE a été insuffisant au vu des réformes à accomplir ;
- ➔ L'établissement de la zone de libre-échange prévue au titre de la Déclaration de 1995 en tant qu'objectif stratégique majeur ne semble pas avoir fait l'objet d'une préparation suffisante tant au niveau structurel qu'à celui de l'information des acteurs économiques concernés.

Pour ne pas rester sur une note totalement négative, on peut cependant dire qu'un succès relatif a été atteint dans l'évolution des structures fiscales de certains pays (Maroc, Tunisie). En conclusion, c'est un bilan assez négatif que l'on peut dresser au plan économique. Le seul effet de l'aide éco-financière a finalement été l'effet de « carotte » sur les gouvernements méditerranéens, seule condition de leur maintien dans le partenariat.

En ce qui concerne la démocratisation, force est de constater que le PEM, en miroir de la pression américaine dans le cadre du *Greater Middle East*, s'est articulé de plus en plus autour de la question de la démocratie et des droits de l'Homme. Dans les premières années du partenariat, ces éléments n'ont pas fait l'objet de beaucoup de développements. Certes, l'aide financière était en principe conditionnée au respect des droits de l'Homme mais aucune véritable sanction n'a frappé un quelconque manquement des pays partenaires. Pourtant, les transgressions n'ont pas manqué. On peut même dire qu'elles ont été l'état naturel des choses dans de nombreux pays plutôt que l'inverse. Seule l'Algérie, pendant les pires heures de la guerre civile, a été visée par des missions d'information du Parlement européen mais sans retombées concrètes. La Tunisie, l'Égypte et la Syrie ont, quant à elles, échappé à toute forme de sollicitation dans ce domaine jusqu'en 2010-2011, lorsqu'il a fallu adopter des régimes de sanctions à la suite des guerres et révolutions.

L'anniversaire des dix ans du PEM, en novembre 2005, dans la ville qui le vit naître, a donc confirmé non sa relance mais sa paralysie. Pas plus l'Union européenne que les pays du Sud et de l'Est n'ont su trouver les voies d'une nouvelle dynamique. Ce blo-

cage a traduit une double réalité : les pays du Sud, au-delà du contentieux avec Israël, ont affiché leur insatisfaction quant aux résultats obtenus en dix ans – quelle que soit leur responsabilité en la matière – et une incompréhension réelle ou feinte des objectifs de l'UE pour l'avenir, notamment depuis le lancement en 2003 de la Politique européenne de voisinage. « L'appropriation » du partenariat par le Sud – au sens d'une prise en compte positive et dynamique –, tant souhaitée par les Européens et les experts en général, n'a pas eu lieu.

La situation de paralysie politique était telle que la Commission européenne a intitulé sa communication sur le PEM dix ans après son lancement : « *Passer aux actes* » !<sup>12</sup> L'ambition du PEM était remarquable dans sa triple dimension (politique et sécurité ; économie et développement, social culturel et humain). Mais cette initiative n'a pas su surmonter les crises (notamment l'affaire israélo-palestinienne) pour s'imposer comme cadre générique de coopération. Qui plus est, en 2003, le lancement de la Politique européenne de voisinage a rendu le projet de l'UE en matière de politique étrangère de proximité difficilement lisible. Mais y en avait-il seulement un ? La question de l'antagonisme ou de la complémentarité des deux initiatives (PEM et PEV) s'est donc trouvée au cœur de la nouvelle dynamique des relations de l'UE avec sa périphérie Sud.

## **1.6 – La mise en place de la Politique européenne de voisinage : l'illustration des contradictions européennes**

Pour répondre à la diversité de sa périphérie, l'UE a mis en place à partir de 2003 un cadre politico-juridique de coopération : la Politique européenne de voisinage. Cette approche avait pour intérêt de normaliser la démarche de coopération de l'UE dans sa proximité immédiate en lui donnant un cadre générique commun. Ce référentiel reprenait en compte la philosophie politique et économique de la construction européenne et un certain nombre de critères en matière de sécurité (essentiellement terrorisme et non-prolifération). Les États partenaires devaient ainsi adhérer à ce corpus théorique pour bénéficier en contrepartie de l'aide européenne. Mais cette dimension théorique trouvait des points d'application très pratiques : la mise en application des règles de base fixées par l'UE (mise en conformité des législations, réforme des administrations, convergence réglementaire, etc.).

Les premiers contours de cette PEV ont été identifiés par la Commission dans une première communication intitulée : « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud »<sup>13</sup>. Elle a notamment suggéré

---

<sup>12</sup> Communication de la Commission, « Le partenariat euro-méditerranéen : passer aux actes », Bruxelles, 25 octobre 2006, COM (2006)620 final.

<sup>13</sup> Communication de la Commission, « Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », Bruxelles, 11 mars 2003, COM(2003) 104 final. Voir Batt, Lynch et alios, *Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie*, Cahiers de Chaillot, n° 64, septembre

que « l'Union s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage », un « cercle d'amis » – reprenant ainsi la formule de son président Romano Prodi<sup>14</sup> – et caractérisé par des « relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération »<sup>15</sup>. Cette politique a été actée dans les conclusions du Conseil du 16 juin 2003, qui précisent qu'entre autres objectifs de la PEV, il s'agit de « subordonner l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires dans des domaines précis, en particulier celui de la réforme politique et économique et dans le domaine JAI, et de l'inscrire dans un cadre différencié »<sup>16</sup>.

Les contours de la PEV ont été ensuite affinés dans un document d'orientation de la Commission de mai 2004. La Commission précise que la « relation privilégiée avec les voisins s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'Homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable. Des engagements de la part des pays partenaires sont également demandés [...] en particulier la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits »<sup>17</sup>.

La PEV s'articule autour de trois concepts : « l'appropriation » ; la « différenciation » et « la conditionnalité positive », l'aide européenne étant conditionnée à la mise en œuvre de réformes agréées, en principe d'un commun accord, avec le voisin, dans le cadre des priorités des plans d'action PEV, sorte de feuilles de route, de nature bilatérale, calquées sur la méthodologie de pré-adhésion<sup>18</sup>. Le lien bilatéral spécifique est donc l'essence même de la politique de voisinage.

La principale qualité de la PEV est d'égaliser, pour les voisins, les conditions d'accès aux financements de l'UE, puisque c'est une politique qui se fonde sur le mérite et la volonté politique des partenaires. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes

---

2003, annexe 2, pp. 137-161. Les partenaires visés par la PEV sont les suivants pour l'Est : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldavie, et Ukraine (la Fédération de Russie bénéficiant de certains fonds PEV). Pour le Sud : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie (et en principe la Libye). Il y a donc plus de pays du Sud concernés par la PEV que de pays de l'Est.

<sup>14</sup> Romano Prodi, *L'Europe et la Méditerranée : venons-en aux faits*, UCL – Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Louvain-la-Neuve, 26 novembre 2002, IP/02/589, 26 novembre 2002, et Romano Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability, Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU*, Brussels, Sixth ECSA-World Conference. 5-6 décembre 2002, IP/02/619.

<sup>15</sup> COM(2003)104 final, *op. cit.*, p. 4.

<sup>16</sup> Conclusions de la 2518<sup>ème</sup> session du Conseil, Relations Extérieures, Luxembourg, 16 juin 2003, [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/76431.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/76431.pdf)

<sup>17</sup> Commission européenne, Communication, Politique européenne de voisinage – Document d'orientation, Bruxelles, 12 mai 2004, COM(2004) 373 final, p. 3.

<sup>18</sup> Voir Erwan Lannon, « Les défis de la Politique européenne de voisinage », *Cahiers du Collège d'Europe*, Vol. 14, Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, Peter Lang, 2012, 491 p.

sont régulièrement évalués. Mais cette qualité a aussi été appréhendée comme son défaut principal par nombre d'observateurs. De fait, il lui a été largement reproché de nier les spécificités nationales et régionales et, finalement, de considérer que l'Ukraine valait le Maroc, ou la Moldavie – la Tunisie. Cette politique a été perçue comme gommant les processus historiques de coopération et les liens spécifiques établis de longue date. Les optimistes ont vu dans la PEV l'approfondissement du processus lancé à Barcelone en 1995 et la concrétisation des exigences de l'UE : des résultats politiques et économiques contre des financements. Les pessimistes y ont pressenti au contraire la fin d'une démarche régionale assez unique (le PEM), qui incluait l'idée d'un destin partagé, une notion de co-développement et l'affirmation d'une spécificité méditerranéenne plongeant ses racines dans l'histoire. Les pessimistes ont malheureusement vu leurs craintes confirmées. L'ambition du PEM s'est diluée dans les relations bilatérales sans que celles-ci se distinguent par une dynamique particulière.

### **1.7 – Les ratés de l'Union pour la Méditerranée**

Au moment de son arrivée au pouvoir, Nicolas Sarkozy avait fait de l'Union pour la Méditerranée (UpM) un des principaux chevaux de bataille de sa politique extérieure. Alors candidat à l'élection présidentielle, il a, dans son discours de Toulon du 7 février 2007, posé les bases d'une « Union méditerranéenne ». Après un démarrage difficile dû aux erreurs de communication, notamment vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Union européenne, les axes de travail et d'action du nouveau projet ont été fixés à Paris le 13 juillet 2008, puis, lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères, à Marseille, les 3 et 4 novembre 2009, les prémices de sa structure institutionnelle ont été définis<sup>19</sup>.

Les différents discours du Président français (Toulon puis Tanger) pour proposer une nouvelle initiative en Méditerranée se fondaient sur une critique radicale du PEM, mettant en avant le caractère bureaucratique et euro-centré du processus engagé en 1995. La proposition française visait à y substituer une initiative politique marquée par l'égalité des partenaires des deux rives et par la réalisation rapide de projets concrets. Dans l'esprit des concepteurs du projet, l'idée – consciente ou inconsciente – était celle d'une vision de la Méditerranée archaïque<sup>20</sup>. Elle aspirait à limiter le rôle de l'Allemagne et celui de l'UE en oubliant que son grand voisin européen avait joué un rôle majeur dans l'appropriation du processus de Barcelone par l'Europe du Nord en 1995, et que l'UE qui détenait les ressources financières... La question financière était en effet primordiale. Or, pour la Commission, il était hors de question d'utiliser les fonds de la PEV et, très vite, l'appel aux fonds souverains du Golfe (et notamment du Qatar) s'est

---

<sup>19</sup> « L'Union pour la Méditerranée officiellement lancée », *Le Monde*, 13 juillet 2008.

<sup>20</sup> Voir Jean-François Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », in *Recompositions géopolitiques en Méditerranée : un défi pour les Mediterranean Studies*, Dossier coordonné par Pierre-Yves Beaurepaire, *Cahiers de la Méditerranée*, n° 89, 2014, p. 65.

heurté aux réalités de la crise économique et financière mondiale. Dès son lancement, la nouvelle initiative a donc rapidement trouvé ses limites politiques (co-présidence franco-égyptienne) et budgétaires.

Qui plus est, le deuxième objectif de Nicolas Sarkozy était de sortir la Turquie de la dynamique de l'adhésion. Ankara, ayant compris la manœuvre, s'est opposée au projet et a demandé des garanties quant à son maintien dans la stratégie de pré-adhésion avant d'accepter de prendre part à l'UpM dans sa version finale. Il s'agissait aussi d'opposer la collectivité d'États souverains, réunis dans une organisation internationale et intergouvernementale classique, au supposé modèle bureaucratique intégrateur et directif de l'UE, tout en utilisant ses budgets...

L'avalanche de critiques et la découverte de la dure réalité des rapports de force ont fait reculer la présidence française, qui réintégra alors tous les acteurs dans le projet (y compris la Ligue arabe, initialement non incluse)<sup>21</sup>. Finalement, au terme d'interminables négociations, l'Union pour la Méditerranée regroupe 43 membres et va donc bien au-delà de la *Mare Nostrum* ou du monde arabe.

Suivant en cela le même chemin que Barcelone, le processus politique s'est enlisé suite à la guerre de décembre 2008 contre le Hamas à Gaza. Comme redouté, l'UpM s'est transformée en caisse de résonance de toutes les récriminations politiques de la région. Aujourd'hui, l'UpM est la gestionnaire d'une série de projets régionaux, tous honorables mais limités<sup>22</sup>, et a plus récemment été chargée de relancer les conférences euro-méditerranéennes 'Affaires étrangères' (voir ci-après). La montagne, en raison des erreurs majeures de ses concepteurs, a accouché d'une souris.

## **1.8 – Le choc des révolutions arabes : une onde traversant la Méditerranée**

Les révolutions et autres mouvements de transformation sur les rives Sud et Est de la Méditerranée ont pris de cours l'UE collectivement comme les États membres individuellement. L'Union européenne, fortement choquée par la crise économique et financière qui l'a déstabilisée en profondeur, s'est retrouvée en état de sidération et spectatrice muette d'un tremblement de terre massif à sa porte. L'appel aux processus démocratiques et la conscience des difficultés économiques à venir ont été les *leitmotivs* de cette époque incertaine.

---

<sup>21</sup> Voir Dorothée Schmid, « La politique méditerranéenne de l'UE au risque de l'UPM », in *VII seminario internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterraneo, Conflictos regionales y estrategias de seguridad*, Eduard Soler i Lecha & Fadela Hilali (eds.), CIDOB, Coleccion Monografias, Barcelona, 2009, p. 37.

<sup>22</sup> L'UpM devait au départ se concentrer sur six projets « concrets » mobilisateurs et libérés des contingences politiques : la dépollution de la Méditerranée, les autoroutes maritimes et terrestres, la protection civile pour répondre aux catastrophes naturelles, une université euro-méditerranéenne, l'énergie solaire et une « initiative méditerranéenne de développement des affaires ».

Le premier réexamen de la PEV en 2011 a consisté à renforcer la conditionnalité (*more for more*)<sup>23</sup> et à introduire le concept de « *démocratie solide et durable* »<sup>24</sup> du fait de la peur d'une vague islamiste aux élections. Le second réexamen de la PEV, amorcé en novembre 2015<sup>25</sup>, a quant à lui constaté l'échec de cette politique très conditionnelle mais a aussi pris en compte la mesure des bouleversements. La communication de novembre 2015 précise en effet qu'au cours « *des douze dernières années, nombre de pays entourant l'UE ont connu des changements radicaux. Certains de ces changements ont été positifs : des acteurs locaux ont pris des mesures en vue d'engager des réformes pour instaurer l'État de droit et la justice sociale et renforcer l'obligation de rendre des comptes, l'attribution du prix Nobel de la paix au quatuor tunisien en étant l'illustration. Dans le même temps, les conflits, l'essor des extrémismes et du terrorisme, les violations des droits de l'Homme et d'autres défis posés au droit international, ainsi que les bouleversements économiques ont entraîné un afflux de réfugiés. Tout cela a laissé des traces à travers l'Afrique du Nord et le Proche-Orient comme en témoignent le lendemain des printemps arabes et la montée en puissance de l'EEIL/Daech* »<sup>26</sup>.

La communication de 2015 souligne aussi « *l'interdépendance* » entre l'UE et sa périphérie et prêche pour la mise en œuvre de « *partenariats plus efficaces* ». Pour y parvenir, les instances communautaires préconisent les mêmes recettes (« *bonne gouvernance* », « *marchés ouverts* », « *croissance* » et « *développement économique sans exclusive* »). La nouveauté est l'accent mis sur la sécurité, qui s'impose désormais comme un sujet non seulement majeur mais pratique et à vocation opérationnelle : « *intensification avec nos partenaires des travaux en matière de réforme du secteur de la sécurité, de prévention des conflits et d'élaboration de stratégies de lutte contre le terrorisme et la radicalisation dans le respect absolu du droit international sur les droits de l'Homme* »<sup>27</sup>.

La PEV révisée propose notamment d'agir concrètement sur la prévention des conflits « *au moyen de procédures d'alerte précoce alliées à des mesures préventives également précoces et de renforcer la capacité des partenaires à cet égard* »<sup>28</sup>. On insiste sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) pour faire évoluer le rôle des armées vers plus de professionnalisme ; le soutien à la lutte contre la prolifération NRBC, la lutte contre le radicalisme et le soutien spécifique à la jeunesse ; la lutte contre la criminalité organisée ; la relance de la PSDC et la mise en place de partenariats ; la gestion de crises de

---

<sup>23</sup> Communication conjointe de la Commission et du Haut représentant, Un Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée, Bruxelles, 8 mars 2011 COM(2011) 200 final, p. 5.

<sup>24</sup> Communication conjointe de la Commission et du Haut représentant, Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, Bruxelles, 25 mai 2011 COM(2011) 303, p. 4.

<sup>25</sup> Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut représentant, Réexamen de la politique de voisinage, Bruxelles, 18 novembre 2015, JOIN(2015) 50 final.

<sup>26</sup> JOIN(2015) 50 final, *op. cit.*, p. 2

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 4.

toutes natures (sanitaires, naturelles ou industrielles) par le renforcement de la coopération en protection civile ; et enfin une coopération accrue sur la question des migrations et des réfugiés avec la mise en œuvre d'une « *approche intégrée* » assurant contrôle aux frontières et insertion des réguliers. L'élément le plus intéressant et novateur du texte est la nécessité de prendre en compte les zones périphériques jouant sur la sécurité de l'espace euro-méditerranéen, notamment le Golfe et le Sahel mais aussi la mer Noire<sup>29</sup>. Le document met en évidence que l'UE a engagé près de 15 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour contribuer à la stabilisation du voisinage. Ces sommes sont considérables en ces temps de disette.

### **1.9 – La Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne et la Méditerranée**

En juin 2016, après un long cheminement et d'innombrables allers et retours, la « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne » (SGUE), dont le sous-titre est « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte », a vu le jour<sup>30</sup>. Ce texte s'intéresse évidemment à la Méditerranée, dans la section « Une Méditerranée, un Moyen-Orient et une Afrique paisibles et prospères », analysée à la fin de cette étude. L'UE prend acte du « tourbillon » de crises vraisemblablement engagé pour des décennies et constate avec réalisme le déficit en dynamiques régionales issues des organisations *ad hoc*. L'UE favorisera donc une « *coopération multilatérale fonctionnelle* », censée faire le pont avec les autres organisations<sup>31</sup>. La Turquie est également au cœur des préoccupations à travers « *l'ancrage à la démocratie* » de ce pays et la « *poursuite du processus d'adhésion* », que l'on sait d'ores et déjà problématique. Point intéressant, l'ouverture vers le Golfe d'une part et vers la bande saharo-sahélienne d'autre part, représente une redécouverte du Partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient adopté par le Conseil européen du 14 juin 2004, dont les propositions étaient passées par pertes et profits<sup>32</sup>. L'UE suggère donc un dialogue avec l'Iran et le Conseil de coopération du Golfe, et souligne les interconnexions aujourd'hui incontournables avec le Sahel d'une part et la Corne de l'Afrique d'autre part ; la lutte contre le terrorisme et les droits de l'Homme s'imposant comme les principaux sujets.

Les pages sur la Méditerranée élargie ne se distinguent guère de la teneur générale de la SGUE – un état des lieux et un ensemble de propositions certes exactes ou de bon

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>30</sup> Conseil de l'Union européenne, Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, 28 juin 2016 - [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_fr\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_fr_version.pdf)

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>32</sup> Voir Jean-François Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », *op. cit.*

sens, mais sans dynamique. Le consensus si difficilement obtenu sur le texte par ses auteurs a neutralisé son impact. On peut adhérer à tout ce qui est écrit mais le souffle en est absent. La SGUE reflète, par son caractère lénifiant, la crise majeure que connaît l'UE aujourd'hui. Le maître mot du texte, dans la version en anglais, est le « *join-up* », traduit en français par « concertation ». Concertation entre États membres, concertation avec les partenaires... Ce terme est d'une certaine façon l'expression des limites des capacités de l'UE à peser sur son environnement. Ce sentiment est renforcé par les invocations à la crédibilité. La stratégie de l'UE doit être « *crédible* » et « *réactive* ». Faute d'une véritable dynamique interne et d'un accord réel sur des buts stratégiques et les moyens pour y parvenir, l'UE se contente d'un catalogue de bonnes intentions.

Cela n'empêche pas le développement d'initiatives en tous genres, grandes ou petites, comme on va le voir dans le second chapitre, mais la cohérence d'ensemble et, par là, l'essence d'une politique ambitieuse pour une région vitale pour l'Union européenne semble faire défaut.



## 2 – Chapitre 2 – État des lieux des relations de l'Union européenne avec le monde arabe et principales activités liées à la sécurité et à la défense

La relation qu'entretient l'Union européenne avec le monde arabe, soit les 22 pays membres de la Ligue des États arabes (LEA), se caractérise avant tout par sa fragmentation en relations multiples et variées.

### 2.1 – *État des relations entre l'Union européenne et les 22 membres de la Ligue des États arabes*

Différentes strates juridico-politiques bilatérales et multilatérales (régionales, subrégionales et transfrontalières) et silos administratifs se conjuguent et se superposent. Elles se sont multipliées depuis la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la création des postes de Haut représentant/Vice-Président de la Commission (HR/VP, Federica Mogherini) et de président permanent du Conseil européen (Donald Tusk).

Le tableau ci-dessous recense ces strates, cadres politiques et financiers ou fondements juridiques. La première strate correspond à l'ancien Partenariat euro-méditerranéen (1995-2007), aujourd'hui recouvert en partie par la dimension méridionale de la Politique européenne de voisinage. La seconde couvre les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), la troisième les pays arabes membres du groupe Afrique-Caraïbes-pacifique (ACP). Le Yémen et l'Irak ne sont liés à l'UE que par des accords bilatéraux et n'entrent dans aucun des sous-ensembles subrégionaux susmentionnés.

**Tableau n° 1 : PRINCIPAUX CADRES ET INSTRUMENTS FINANCIERS DES RELATIONS EURO-ARABES EN 2019**

Pays et régions	Principaux cadres régionaux	Relations avec l'Union européenne		Principaux instruments financiers (2007-2020)
		Cadres multilatéraux	Cadre bilatéral	
<b>Membres de la Ligue des États Arabes (Maghreb, Machrek, Golfe)</b>				
<b>Maghreb</b>				
Algérie	UMA, GZLEA, UA	PSMMO, UpM, PEV, Partenariat stratégique UE-Afrique	AEMA	IEVP/IEV
Libye	UMA, GZLEA, UA	Potentiellement : PSMMO, PEV, Partenariat stratégique UE-Afrique	-	IEVP/IEV
Maroc	Agadir, UMA, GZLEA, UA	PSMMO, UpM, PEV, Partenariat stratégique UE-Afrique	AEMA, Statut Avancé	IEVP/IEV
Tunisie	Agadir, UMA, GZLEA, UA	PSMMO, UpM, PEV, Partenariat stratégique UE-Afrique	AEMA Partenariat Privilégié	IEVP/IEV
<b>Machrek</b>				
Égypte	Agadir, GZLEA, UA	PSMMO, UpM, PEV, Partenariat stratégique UE-Afrique	AEMA	IEVP/IEV
Jordanie	Agadir, GZLEA	PSMMO, UpM, PEV	AEMA Statut avancé	IEVP/IEV
Irak	GZLEA	PSMMO	APC	ICD
Liban	GZLEA	PSMMO, UfM, ENP	AEMA	IEVP/IEV
Territoires palestiniens	GZLEA	PSMMO, UpM, PEV	AEMA Intérimaire	IEVP/IEV
Syrie	GZLEA	-	Accord de coopération (suspendu) AEMA paraphé mais non signé	IEVP/IEV Régime de sanction
<b>Pays arabes du Golfe</b>				
Arabie saoudite	CCG, GZLEA	PSMMO	CEE-CCG Accord de coopération	ICI/IP
Bahreïn	CCG, GZLEA	PSMMO	CEE-CCG Accord de coopération	ICI/IP
Émirats arabes unis	CCG, GZLEA	PSMMO	CEE-CCG Accord de coopération	ICI/IP
Koweït	CCG, GZLEA	PSMMO	CEE-CCG Accord de coopération	ICI/IP
Oman	CCG, GZLEA	PSMMO	CEE-CCG Accord de coopération	ICD/ICI/IP
Qatar	CCG, GZLEA	PSMMO	CEE-CCG Accord de coopération	ICI, IP
Yémen	CCG, GZLEA	PSMMO	Accord bilatéral de coopération au développement	ICD

Pays Arabes ACP				
Comores	UA GZLEA (État membre potentiel)	-	Accord de Cotonou	FED
Djibouti	UA GZLEA (État membre potentiel)	-	Accord de Cotonou	FED
Mauritanie	UMA, UA	PSMME, UpM, (avait rejoint le PEM), Partenariat stratégique UE-Afrique	Accord de Cotonou	FED
Somalie	GZLEA État membre potentiel	Partenariat stratégique UE-Afrique	Pas encore signataire de Cotonou mais, en 2013, approbation d'un statut d'observateur pour adhésion ultérieure approuvé <sup>1</sup>	FED
Soudan	GZLEA	Partenariat stratégique UE-Afrique	Signataire de Cotonou. N'a pas ratifié la version révisée en 2005 de Cotonou (Procédure d'accession du Soudan du sud au groupe ACP, entamée en 2012, mais non finalisée).	FED (9eme) <sup>2</sup>

Actualisé sur la base de Lannon E., « The Neighbours of the EU's Neighbours, the EU's Broader Neighbourhood and the Arc of Crisis and Strategic Challenges from the Sahel to Central Asia », in Gstohl S. et Lannon E., *The Neighbours of the European Union's Neighbours – Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Farnham, Ashgate, 2014, pp. 1-25 (**GZLEA** : Grande Zone de libre-échange Arabe ; **ICD** : Instrument de coopération au développement ; **IEV** : Instrument européen de voisinage ; **IEVP** : Instrument européen de voisinage et de partenariat ; **IP** : Instrument de partenariat ; **ICI** : Instrument financier de coopération avec les pays industrialisés ; **FED** : Fonds européen de développement ; **PSMME** : Partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient ; **UA** : Union africaine ; **UMA** : Union du Maghreb Arabe).

Il faut bien comprendre qu'à cette complexité, liée notamment à l'existence de silos administratifs de nature géographique, s'ajoute la question du partage des compétences entre les États membres et l'Union européenne (*voir ci-après*).

### 2.1.1 – L'importance accrue de la sécurité dans la révision de la Politique européenne de voisinage et les opérations/missions PSDC dans le monde arabe en 2018

À l'origine, la Politique européenne de voisinage s'est en partie fondée sur la Stratégie européenne de sécurité (SES) de 2003, révisée en 2008 et, depuis 2016, sur la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (SGUE). La deuxième révision à mi-parcours de la PEV, mise en œuvre en 2016-2017, a constitué un tournant en matière sécuritaire dans le voisinage de l'UE, y compris en Méditerranée.

<sup>1</sup> Voir SEAE National Indicative Programme for Somalia 2014-2020, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/nip-somalia-20140619\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/nip-somalia-20140619_en.pdf) ainsi que Conseil des Ministres ACP-UE, Satisfactory outcome ; Good compromise on EDF; Welcome to Somalia, Bruxelles, ACP Press Release, 7 juin 2013, <http://www.acp.int/fr/node/1991>

<sup>2</sup> Voir Commission européenne, Sudan, [https://ec.europa.eu/europeaid/countries/sudan\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/countries/sudan_en)

née. Ce deuxième réexamen, placé sous le signe de la stabilisation<sup>3</sup>, s'est en effet articulé autour de six points définis en avril 2015 par le Conseil : « *stabiliser notre voisinage ; un voisinage et des partenariats plus forts ; la bonne gouvernance, démocratie, État de droit, et des droits de l'Homme ; proposition de priorités de coopération conjointe ; dimension régionale ; une mise en œuvre plus efficace* »<sup>4</sup>. La plupart des propositions ont eu pour objet de refocaliser des priorités existantes<sup>5</sup>. Selon la Communication conjointe de novembre 2015, un « *accent nouveau sera mis sur l'intensification, avec nos partenaires, des travaux en matière de réforme du secteur de la sécurité, de prévention des conflits et d'élaboration de stratégies de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, dans le respect absolu du droit international sur les droits de l'Homme* » ; la « *lutte contre les migrations clandestines, la traite et le trafic d'êtres humains constituent aussi des priorités* ».<sup>6</sup>

L'importance accordée à la dimension de la sécurité dans le cadre de la PEV, et plus particulièrement à la PESC, y compris la Politique de sécurité et de défense commune, se traduit par l'identification de sept domaines principaux de coopération détaillés sur près de quatre pages :

- ➔ la réforme du secteur de sécurité (RSS) ;
- ➔ la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation ;
- ➔ la désorganisation de la criminalité organisée ;
- ➔ la lutte contre la cybercriminalité ;
- ➔ l'atténuation des risques chimique, biologique, radiologique et nucléaire ;
- ➔ la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ;
- ➔ la gestion des crises et réaction en cas de crises<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Commission européenne Haute représentante, Communication conjointe, Réexamen de la politique européenne de voisinage (PEV) : des partenariats plus forts pour un voisinage plus fort, Bruxelles, 18 novembre 2015, JOIN(2015) 50 final.

<sup>4</sup> Le Conseil d'avril 2015 a précisé qu'il s'agissait de définir une PEV « *plus rationalisée, conformément aux priorités et aux intérêts politiques de l'UE* ». Les États membres insistant sur : la nécessité d'assurer « *la cohérence de la PEV avec les volets « sécurité » et « politique étrangère » des actions de l'UE menées à l'étranger* » ; la contribution de la PEV à la « *promotion de la stabilité dans le voisinage conformément à l'approche globale et à la dimension extérieure d'autres politiques pertinentes de l'UE, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice* » ; l'utilisation plus large des instruments de la PEV pour « *renforcer la capacité des partenaires à faire face aux menaces pesant sur la sécurité, notamment dans le cadre des réformes du secteur de la sécurité* » ; l'instauration d'une « *coordination accrue entre les activités relevant de la PEV et celles, plus larges, menées dans le cadre de la PESC/PSDC* ». Conclusions du Conseil sur le réexamen de la politique européenne de voisinage, Communiqué de presse 188/15, Bruxelles, 20 avril 2015.

<sup>5</sup> A l'origine de ce changement de cap un « Document de consultation conjoint » qui souligne que la PEV « *n'a pas toujours permis d'apporter des réponses adéquates à ces situations nouvelles, ni à l'évolution des aspirations des partenaires de l'UE. Dès lors, elle n'a pas entièrement satisfait les intérêts de l'UE non plus.* ». Document de Consultation Conjoint : Vers une nouvelle politique européenne de voisinage, Bruxelles, le 4 mars 2015, JOIN(2015) 6 final, p. 2.

<sup>6</sup> JOIN(2015) 50 final, *op. cit.*, p. 3.

<sup>7</sup> *Ibid.*, JOIN(2015) 50 final, pp. 14-17.

Le premier rapport sur la mise en œuvre du réexamen de la Politique européenne de voisinage de mai 2017<sup>8</sup> a permis de dresser un premier état des lieux dans le domaine de la sécurité, au sens large, et ce dans l'ensemble des pays couverts par la PEV. Le rapport conjoint souligne que le « *renforcement de la sécurité est un objectif commun important pour tous les pays de la PEV* ». En ce qui concerne la « *gestion* » et la « *réaction face aux crises, plusieurs missions civiles PSDC et missions d'assistance aux frontières ont été déployées en Ukraine, en Géorgie, en Moldavie, en Palestine et en Libye et reçoivent le soutien financier d'États membres de l'Union ou du fonds fiduciaire PSDC* ». Pour ce qui est de la Méditerranée, le rapport conjoint met en avant la mission de police de l'Union européenne pour les Territoires palestiniens (EUPOL COPPS), qui a « *accru la visibilité de l'engagement de l'UE en soutien des forces de sécurité de l'Autorité palestinienne (AP) et contribue aussi à faciliter le dialogue et créer un climat de confiance en matière de sécurité entre l'AP et les autorités de sécurité israéliennes* ». On notera que « *depuis l'adoption de la révision de la PEV, plus de 2 000 personnes des pays partenaires de l'Est et du Sud ont bénéficié d'une formation générique et spécialisée dispensée par le collège européen de sécurité et de défense dans le domaine de la PSDC, de la réforme du secteur de la sécurité, de la consolidation de la paix et de la protection des civils* ».

Les autres éléments à retenir pour les pays arabes méditerranéens sont :

- ➔ le renforcement de la coopération dans la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation qui conduit à l'extrémisme violent (dialogue approfondi, visites à haut niveau dans la région, notamment en « *Tunisie, au Liban, en Jordanie, en Israël et en Égypte, aboutissant à des résultats concrets* ») ;
- ➔ la référence à la déclaration commune UE-OTAN de 2016 visant à développer coopération et coordination pour soutenir le « *renforcement des capacités des partenaires dans le voisinage oriental et méridional et renforcer leur résilience* » ;
- ➔ l'accent mis sur le fait que l'UE a « *travaillé davantage avec les partenaires de la PEV sur les menaces hybrides* » ;
- ➔ le déploiement d'experts « *en matière de lutte contre le terrorisme/de sécurité* » dans les « *délégations de l'UE en Algérie, en Jordanie, au Maroc, en Tunisie et au Liban, avec un soutien direct des États membres, pour contribuer à améliorer la connaissance du contexte local ainsi que de l'élaboration de projets de renforcement des capacités cibles et fondés sur des données probantes* »<sup>9</sup> ;

---

<sup>8</sup> Commission européenne et Haut représentant, Rapport sur la mise en œuvre du réexamen de la politique européenne de voisinage, Bruxelles, 18 mai 2017, JOIN(2017) 18 final.

<sup>9</sup> Il est précisé qu'ils « *agissent également en tant que points de référence sur les thèmes de la lutte contre le terrorisme et contre l'extrémisme violent pour leurs homologues au niveau local et international, par exemple lors des réunions de la plateforme de coordination des donateurs en Tunisie ou du forum mondial de lutte contre le terrorisme* ».

- ➔ le fait que la « réforme du secteur de la sécurité est essentielle à la stabilisation à long terme du voisinage, aussi bien en tant que moyen de mettre en place des institutions responsables et en tant qu'élément de mesures de consolidation de la confiance et de la paix »<sup>10</sup>.

Le soutien à la RSS en Tunisie, mais aussi au Liban, est en effet important, nous le verrons dans les analyses bilatérales ci-après.

De plus, on notera que l'UE a « alloué un financement spécial d'assistance aux pays PEV pour leur utilisation des systèmes informatiques et des bases de données d'Interpol ». De manière générale, les agences de l'UE (dont l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)<sup>11</sup>, Europol, l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL), l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et Eurojust), sont de plus en plus impliquées dans le « soutien au renforcement des capacités des pays partenaires et dans l'intensification des échanges d'informations opérationnelles et stratégiques avec les pays de la PEV afin de lutter contre le crime organisé, le terrorisme, le trafic d'armes et de migrants, d'êtres humains et de drogues illicites, à la fois dans l'UE et dans la région concernée ».

L'association éventuelle et au cas par cas des partenaires de la PEV à certaines agences de l'UE a été prévue dès la mise en œuvre de la PEV en 2004-2006. Force est toutefois de constater que les choses ont été très lentes à se mettre en place. Cependant, avec le renforcement (ou la création) de nouvelles agences de l'UE, relatives à l'espace liberté, sécurité, justice (ELSJ) et suite à la réorientation de la PEV sur les questions sécuritaires et migratoires cette dimension devrait prendre de l'importance dans les années à venir.

On notera finalement que le rapport conjoint souligne que les « activités des centres d'excellence de l'UE pour l'atténuation des risques chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN) ont été étendues et couvrent aujourd'hui 56 pays dans le monde, dont plu-

---

<sup>10</sup> On soulignera que la « RSS dans les pays tiers s'inscrit désormais dans la politique récemment adoptée par l'UE en matière de RSS ». Voir à ce propos : Conseil de l'UE, EU concept for ESDP support to Security sector reform (SSR), Bruxelles 13 octobre 2005, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>, et la Communication de la Commission, Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité, COM(2006)253 final, Bruxelles, 24 mai 2006. Le rapport de 2015 précise aussi que la Moldavie est le « premier pays dans lequel l'UE a déployé un conseiller RSS afin de fournir des orientations sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de sécurité, l'élaboration d'un cadre national et de capacités dans le domaine de la PSDC et pour la facilitation de la participation de la Moldavie aux missions et opérations ».

<sup>11</sup> Le Site Internet de l'Agence précise, en ce qui concerne les fondements juridiques, que « L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) a été créée par le règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 sur les garde-frontières et les garde-côtes européens » (JO L 251, 16 septembre 2016, p. 1). Si « l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes » remplace « l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », elle a la « même personnalité juridique et le même nom abrégé : Frontex. Le siège de Frontex est situé à Varsovie (Pologne), conformément à l'article 56 du règlement européen sur les gardes-frontières et les garde-côtes, sous réserve des exigences énoncées à l'article 57 de ce règlement ». Frontex-Legal Basis, traduit de l'anglais, <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/>

sieurs États de la région MENA, et englobent de nouvelles initiatives en matière de lutte contre le terrorisme et de la protection des infrastructures critiques ». Le rapport précise que les objectifs pour 2017 « incluent des exercices d'alerte et de simulation sur les conséquences de la gestion CBRN au Moyen-Orient » et que l'UE « finance la mise en place d'un centre de formation régional en Jordanie ». On signalera toutefois à cet égard qu'un rapport spécial de la Cour des Comptes d'avril 2018 souligne que si « les risques CBRN les plus immédiats pour la sécurité de l'UE se situent au Moyen-Orient et dans les pays du Partenariat oriental, suivis par les pays d'Afrique du Nord, soit dans 20 % des pays partenaires », les « priorités géographiques de la DG DEVCO (Europe de l'Est et du Sud-Est, Moyen-Orient, Afrique du Nord et Sahel, façade atlantique de l'Afrique, et Afrique centrale et orientale) couvrent 70 % des pays partenaires, dont beaucoup ne sont pas considérés comme des pays où les risques CBRN sont les plus immédiats pour l'UE »<sup>12</sup>. Ceci est d'importance car cette initiative, lancée en 2010, est le plus grand programme de sécurité civile extérieure de l'UE. Elle est financée par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix pour un total de 130 millions d'euros pour la période 2014-2020<sup>13</sup>. L'Initiative est donc l'un des principaux instruments permettant d'atténuer les menaces et les risques CBRN provenant de l'extérieur de l'UE.

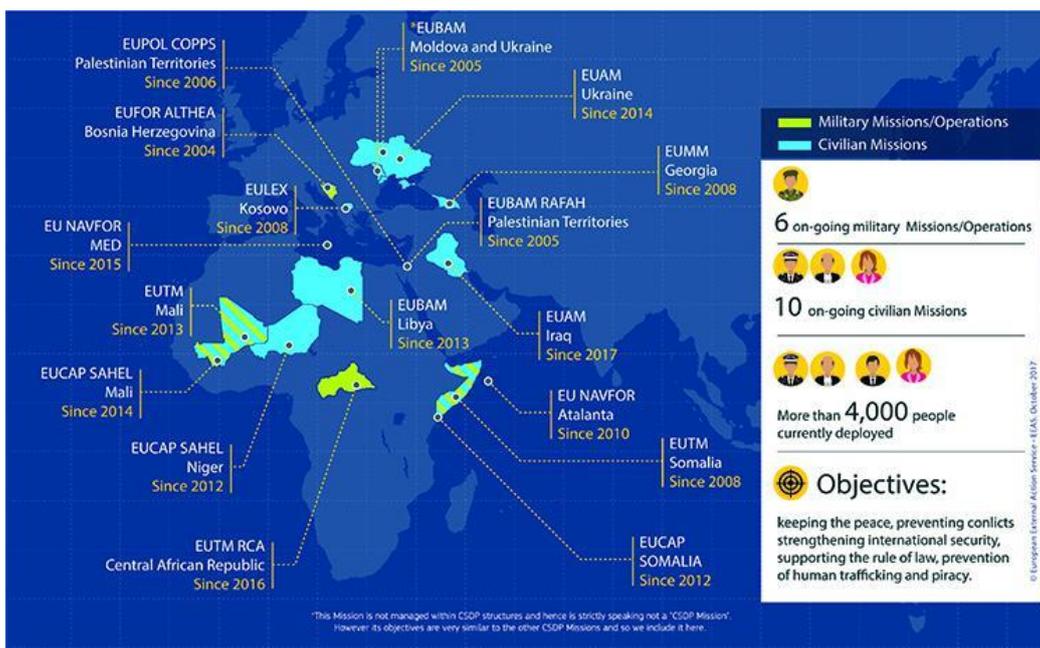
Pour ce qui est des missions et opérations PSDC menées par l'UE en décembre 2018, on remarquera que la plupart d'entre elles se situent désormais dans le grand voisinage de l'UE et concernent donc nombre de pays arabes, directement ou indirectement. La carte du SEAE, reproduite ci-après, est particulièrement parlante à cet égard.

---

<sup>12</sup> Cour des Comptes de l'UE, Centres d'excellence de l'UE dans les domaines chimique, biologique, radiologique et nucléaire : des progrès sont encore nécessaires, Rapport spécial n° 14, 24 avril 2018, Luxembourg, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_14/SR\\_CBRN\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_14/SR_CBRN_FR.pdf), point 16.

<sup>13</sup> *Ibid.* point 18. On signalera également qu'une liste exhaustive de projets figure à l'annexe VI du rapport spécial de la Cour des Comptes.

Figure n° 1 : OPÉRATIONS ET MISSIONS PSDC EN DÉCEMBRE 2018



Source : Service européen pour l'action extérieure, décembre 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

Tableau n° 2 : OPÉRATIONS ET MISSIONS PSDC EN JANVIER 2019

Source : Sur la base des données du SEAE, décembre 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)

Opérations et missions PSDC en décembre 2018 (liens vers les sites Internet intégrés)	Opérations concernant directement un ou plusieurs États de la LEA
• <a href="#">ALTHEA/BIH</a>	
• <a href="#">EU NAVFOR Somalia</a>	X
• <a href="#">EUAM Iraq</a>	X
• <a href="#">EUAM Ukraine</a>	
• <a href="#">EUBAM Libya</a>	X
• <a href="#">EUBAM Moldova and Ukraine</a> (This Mission is not managed by CSDP structures)	
• <a href="#">EUBAM Rafah</a>	X
• <a href="#">EUCAP Somalia</a>	X
• <a href="#">EUCAP Sahel Mali</a>	
• <a href="#">EUCAP Sahel Niger</a>	
• <a href="#">EULEX Kosovo</a>	
• <a href="#">EUMM Georgia</a>	
• <a href="#">EUNAVFOR MED Operation Sophia</a>	X
• <a href="#">EUPOL COPPS/Palestinian Territories</a>	X

Le tableau et la carte confirment la proportion très significative des pays membres de la Ligue des États arabes concernés par des missions/opérations PSDC fin 2018.

Au-delà de la PSDC, une évaluation globale de l'aide de l'UE à la réforme du secteur de la sécurité dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE et dans ceux couverts par la PEV pour la période 2010-2016<sup>14</sup> a été menée pour le compte de la Commission européenne. Elle recense les projets qui ont été financés dans ce secteur, au sens large, par le biais de différents instruments financiers. Au niveau du Maghreb, on peut constater que c'est la Tunisie qui, de loin, a bénéficié du plus grand nombre de projets (47 projets). Suivent le Maroc (24 projets), l'Algérie (22 projets) et la Libye (6 projets). Au Machrek, le classement est le suivant : Palestine (75 projets<sup>15</sup>), Liban (51 projets), Syrie (47 projets), Jordanie (46 projets) et finalement en dernière position, il faut le souligner vu l'importance et la taille du pays, l'Égypte (5 projets). En ce qui concerne les projets régionaux, on compte 25 projets pour le « voisinage Sud » pour la même période.

### 2.1.2 – La complexe répartition des compétences entre l'UE et ses États membres et entre institutions de l'UE

Sans entrer dans les débats juridiques actuels, il convient de rappeler certains éléments clés relatifs à la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres et entre institutions et organes de l'UE. Le Traité de Lisbonne a clarifié, du moins en partie, la question des compétences dans le cadre de la première partie du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), qui contient un premier titre sur les catégories et domaines de compétences de l'Union (voir les articles 2 à 6 notamment). Le principe général d'attribution est celui selon lequel l'UE n'agit que dans les « limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent » (Article 5 § 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE)). Il existe trois grands types de compétences : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui. La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui inclut la PSDC, relève toutefois des compétences dites particulières. La PESC se distingue en effet par l'absence d'actes législatifs. On parle d'actes PESC adoptés en général par le Conseil sous la forme de décisions PESC qui servent de fondement juridique aux missions et opérations PSDC par exemple. Ceci implique un rôle beaucoup plus limité, voire inexistant, pour la Commission européenne et le Parlement européen, contrairement à la politique commerciale commune par exemple, qui relève des compétences dites exclusives.

---

<sup>14</sup> Evaluation of EU Support for Security Sector Reform in Enlargement and Neighbourhood Countries (2010-2016), Annex 8 Final Report – 2018 – Evaluation carried out on behalf of the European Commission, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en)

<sup>15</sup> À noter qu'Israël a bénéficié de 10 projets.

De manière schématique, la PESC est définie par le Conseil européen et mise en œuvre par le Conseil des Ministres, le Haut représentant/Vice-président de la Commission (HR/VP) et certains États membres, suivant le type d'actions ou d'initiatives PESC/PSDC envisagées. Sur les questions PESC et PSDC, les États membres, la HR/VP et donc le SEAE (voir l'organigramme en annexe) sont les acteurs les plus importants au niveau opérationnel. Le développement des missions civiles et militaires PSDC dans les pays arabes ou leurs voisins implique en effet l'utilisation de la méthode intergouvernementale par les comités et organes spécifiques qui se situent essentiellement au sein du SEAE. Rappelons que ce dernier, qui est le service diplomatique de l'UE, est placé sous l'autorité directe du HR/VP. On soulignera le fait que le Comité politique et de sécurité (COPS) est doté d'un pouvoir décisionnel qu'il peut utiliser au niveau des missions et opérations PSDC. Au niveau de la PSDC, le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) et l'État-major de l'Union européenne (EMUE) jouent également un rôle prépondérant dans la préparation et la mise en œuvre. Cet intergouvernementalisme signifie que les institutions de l'UE et les États membres doivent parvenir à des compromis en recherchant le plus petit dénominateur commun. Il faut aussi insister sur le fait que des modalités décisionnelles particulières s'appliquent à la PSDC par rapport à la PESC, qui elle-même se distingue du reste des politiques en matière de relations extérieures (politique commerciale, aide humanitaire, coopération au développement)<sup>16</sup>.

L'exemple de l'opération Atalanta (EUNAVFOR Somalie) menée dans l'océan Indien, qui concerne directement un membre de la LEA, la Somalie, permet de mieux comprendre ces articulations. Le site Internet de l'opération précise en effet que le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération sont exercés par le COPS, sous l'autorité du Conseil des Ministres et du HR/VP (rappelons que le HR/VP préside également la configuration Affaires étrangères du Conseil des Ministres). Il est précisé que le Commandant de l'opération relève directement du COPS, que le CMUE fournit au COPS des conseils et des recommandations sur des questions militaires et observe le bon déroulement de l'opération, étant précisé que le président du CMUE est le principal point de contact du commandant de l'opération. L'État-Major de l'UE apporte, quant à lui, son soutien « à la demande HR/VP ou du COPS » à l'opération Atalanta en effectuant des « analyses stratégiques en liaison avec le commandant de l'opération ». Le quartier général est basé à Northwood, au Royaume-Uni<sup>17</sup>. Le Commandant de la force « exerce le commandement et le contrôle de toutes les forces militaires se trouvant dans la zone d'opérations depuis le quartier général » et « demeure responsable de la planifi-

---

<sup>16</sup> Voir à ce sujet la Communication de la Commission européenne, Une Europe plus forte sur la scène internationale : un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, COM(2018) 647 final, Bruxelles, 12 septembre 2018.

<sup>17</sup> Voir Bruxelles 2, Visite au QG anti-pirates de l'UE (Atalanta) à Northwood, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-visite-au-qg-d-atalanta-a-northwood-51287774.html>, 30 mai 2010.

*ation, de l'orchestration et de la réalisation des activités militaires tactiques et contribue à la planification opérationnelle »<sup>18</sup>.*

Il ne nous est pas possible de détailler l'ensemble des structures institutionnelles qui traitent des questions liées à cette étude. Cependant, le Service des Instruments de la politique étrangère (IPE/FPI), qui a été mis en place avec la création du SEAE, mérite un traitement spécifique. Ce Service est en effet un service de la Commission européenne qui dépend directement du HR/VP (en sa qualité de Vice-Président de la Commission). Il est chargé d'élaborer en « *coopération étroite avec le SEAE et les délégations de l'UE dans le monde des propositions d'action dans un certain nombre de domaines et de les mettre en application* »<sup>19</sup> (voir sa position dans l'organigramme du SEAE en annexe). Cette situation paradoxale est due au fait que c'est la Commission européenne qui demeure en charge de l'exécution du budget. Le Service joue trois rôles clés :

- ➔ il veille à ce que les « *opérations PESC utilisent correctement les fonds alloués* » ;
- ➔ il doit fournir des « *orientations et des conseils sur l'utilisation correcte des fonds aux organes d'exécution : missions des représentants spéciaux de l'UE (RSUE) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)* » ;
- ➔ il gère des « *subventions dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement (NPD)* »<sup>20</sup>.

Le Service doit donc aussi « *participer activement aux négociations juridiques, financières et institutionnelles* » et il « *met en place les structures d'exécution financière nécessaires* ». Notons aussi que le Service représente la Commission européenne « *au sein du groupe de conseillers RELEX et du Comité pour les aspects civils de la gestion de crises (CIVCOM)* »<sup>21</sup>.

Le Service regroupe 5 unités administratives qui se focalisent sur les différents instruments financiers. Il convient donc de rappeler ici leurs principales caractéristiques. Tout d'abord, en ce qui concerne l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP),

---

<sup>18</sup> Traduction réalisée sur la base des informations du site Internet de l'opération EUNAFOR Atalanta <https://eunavfor.eu/mission/>

<sup>19</sup> Commission européenne, Service for foreign policy instruments (FPI), décembre 2018, [https://ec.europa.eu/fpi/about-fpi/who's-who\\_fr](https://ec.europa.eu/fpi/about-fpi/who's-who_fr)

<sup>20</sup> La Commission précise que « *Le FPI prépare un état des incidences budgétaires de chaque mission du RSUE et de la PSDC et de chaque projet NPD, et le soumet à l'approbation des États membres au sein du groupe de conseillers RELEX du Groupe de travail sur les conseillers en relations étrangères (RELEX Counsellors). Après l'approbation du budget, le FPI prend en charge la gestion contractuelle des RSUE, des missions et des projets NPD. Il soutient quotidiennement les missions de RSUE et de PSDC dans les domaines financier, budgétaire et administratif, et vérifie les achats effectués par les missions* ». Commission européenne, Service for foreign policy instruments (FPI), décembre 2018, [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world_en)

<sup>21</sup> Commission européenne, Service for foreign policy instruments (FPI), décembre 2018, [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world_en)

dont le budget pour 2014-2020 s'élève à 2,339 milliards d'euros, il faut préciser que celui-ci couvre les domaines suivants : réaction aux crises ; prévention des conflits ; consolidation de la paix et la préparation aux crises ; la lutte contre les menaces mondiales et transrégionales à la sécurité<sup>22</sup>. Il a succédé, en mars 2014, à l'instrument de stabilité (IfS). Les activités liées aux menaces mondiales et transrégionales et aux menaces émergentes sont, par contre, gérées par la DG Coopération internationale et développement (DG DEVCO) de la Commission européenne<sup>23</sup>. Le site Internet du Service précise que « *sur le terrain, la mise en œuvre des actions IcSP est généralement dévolue aux délégations de l'UE* » et que, en plus de son équipe basée au siège du SEAE à Bruxelles, le Service dispose de « *personnel IcSP en poste dans les délégations de l'UE afin d'apporter un soutien essentiel en temps de crise et de superviser la mise en œuvre des mesures de réponse* »<sup>24</sup>. L'instrument de Partenariat pour la coopération avec les pays tiers<sup>25</sup> qui permet de développer des relations et des dialogues avec des pays industrialisés et les pays et territoires à revenu élevé, dont les membres du CCG par exemple<sup>26</sup>, est également géré par le Service<sup>27</sup>. On signalera finalement qu'il est aussi en charge des instruments réglementaires de la politique étrangère de l'UE liés à la gestion des sanctions (mesures restrictives) et des missions d'observation électorale appuyées par l'Union européenne.

Au niveau de la Commission européenne, il faut souligner que pour les pays arabes ACP, c'est la DG DEVCO<sup>28</sup> qui est d'importance, y compris dans les négociations

---

<sup>22</sup> Article 1 § 1 du Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix JO L 77, 15 mars 2014, pp. 1-10. Le Service gère les activités liées à la planification de la réponse aux crises et au Partenariat pour la consolidation de la paix. Voir les articles 3 et 4.

<sup>23</sup> Voir l'article 5 du Règlement (UE) n° 230/2014 sur l'« aide permettant de répondre aux menaces mondiales et transrégionales et aux menaces émergentes ».

<sup>24</sup> Commission européenne, Service for foreign policy instruments (FPI), décembre 2018, [https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world\\_en](https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world_en) ; et de préciser que « *parmi les partenaires de mise en œuvre des actions IcSP figurent les ONG, les Nations unies et d'autres organisations internationales, les agences des États membres de l'UE et les organisations régionales et sous-régionales* ».

<sup>25</sup> Règlement UE du Conseil n° 234/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014, instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers JO L 77, 15 mars 2014, pp. 77-84.

<sup>26</sup> L'instrument financier qui a précédé la version actuelle (voir Règlement (CE) n° 1934/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 portant établissement d'un instrument financier de coopération avec les pays industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé, JO L 405, 30 décembre 2006, pp. 41-59) mentionnait explicitement les bénéficiaires dans son annexe I : « Il s'agit de l'Australie, du Bahreïn, de Brunei, du Canada, du Taipei chinois, de Hong Kong, du Japon, de la République de Corée, du Koweït, de Macao, de la Nouvelle-Zélande, de Oman, du Qatar, de l'Arabie saoudite, de Singapour, des Émirats arabes unis et des États-Unis ». Ce n'est plus le cas pour le règlement n° 234/2014.

<sup>27</sup> Selon l'article 1 § 1 du Règlement n° 234/2014, l'objectif général est de « *défendre et de promouvoir les intérêts de l'Union ainsi que ceux qu'elle partage avec d'autres pays. L'instrument de partenariat soutient des mesures qui répondent de manière efficace et flexible aux objectifs découlant des relations bilatérales, régionales et multilatérales de l'Union avec des pays tiers et s'attaquent aux enjeux de dimension mondiale, et qui permettent de donner une suite adéquate aux décisions prises au niveau multilatéral* ».

<sup>28</sup> Voir Structure organisationnelle de la DG DEVCO, [https://ec.europa.eu/europeaid/node/96805\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/node/96805_en)

post-Cotonou. Pour les pays arabes méditerranéens, il faudra, par contre, se référer à la DG Politique de voisinage et négociations d'adhésion (ou « DG Near »)<sup>29</sup>. Le SEAE<sup>30</sup> dispose aussi de ses propres silos administratifs géographiques. D'autre part, l'aide humanitaire de l'UE en direction de certains pays arabes (dont la Somalie, le Soudan et le Yémen) est très importante et relève des compétences partagées. L'aide humanitaire et d'urgence est mise en œuvre par la « DG ECHO » (DG Protection civile et opérations d'aide humanitaire)<sup>31</sup>. Il ne faut pas oublier le rôle de la DG Commerce au niveau des négociations de l'ALECA avec la Tunisie. Chaque DG sectorielle de la Commission peut également jouer un rôle dans les processus de consultation du fait de la dimension externe des politiques internes de l'UE et des répartitions de compétences. Le rôle des agences de l'UE est aussi important au niveau des questions de sécurité, notamment celles des anciens second (PESC) et troisième (JAI) piliers du Traité de Maastricht.

## **2.2 – La dimension « euro-méditerranéenne » : l'absorption du volet multilatéral du PEM par la PEV et la négociation d'un seul Accord de libre-échange complet et approfondi**

Afin de mieux comprendre la situation actuelle au niveau euro-méditerranéen, il est nécessaire de revenir sur les éléments essentiels du premier cadre multilatéral de coopération mis en place à Barcelone en 1995. En effet, si certaines dimensions multilatérales du Partenariat euro-méditerranéen ont disparu, d'autres se retrouvent soit dans la coopération régionale méridionale de la PEV, soit au niveau des activités de l'Union pour la Méditerranée dont la labellisation des projets régionaux et les réunions ministérielles Euromed.

Les Accords euro-méditerranéens d'association (AEMA), de nature bilatérale, sont l'héritage direct du PEM. La négociation des Accords de libre-échange complet et approfondi (ALECA) avec les PPM, dont il sera fait un état des lieux, se limite en 2019 à la Tunisie. En effet, les négociations avec le Maroc sont toujours gelées et elles n'ont pas débuté avec la Jordanie et l'Égypte, pays aussi couverts par le mandat de négociation du Conseil.

---

<sup>29</sup> Voir en annexe l'organigramme de la DG Politique de voisinage et négociations d'adhésion.

<sup>30</sup> Voir l'organigramme du SEAE en annexe.

<sup>31</sup> Voir l'organigramme de la DG ECHO : [https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/echo\\_organigramme\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/echo_organigramme_fr.pdf)

### 2.2.1 – L'absorption progressive du volet multilatéral du PEM par la PEV

Le volet multilatéral du Partenariat euro-méditerranéen, établi en 1995 lors de la conférence de Barcelone<sup>32</sup>, se composait de trois axes distincts (politique et sécurité ; économique et financier ; social, culturel et humain).

Le premier Partenariat, en matière de politique et sécurité, consistait lui-même en :

- ➔ un dialogue politique multilatéral ;
- ➔ une déclaration de principes ;
- ➔ un ensemble de mesures destinées à promouvoir la sécurité régionale.

Le dialogue politique était impulsé par des réunions régulières des ministres des Affaires étrangères (organe directeur du « processus de Barcelone »). Des réunions ministérielles sectorielles (commerce, coopération industrielle, etc.) traitant essentiellement des deuxième et troisième paniers du processus de Barcelone étaient organisées régulièrement.

La déclaration de principes, incluse dans le cadre du premier panier, fondait les relations euro-méditerranéennes sur le respect des principes essentiels du droit international, des principes de base des relations internationales et des valeurs universelles (Charte des Nations unies et Déclaration universelle des droits de l'Homme)<sup>33</sup>.

Deux objectifs ambitieux étaient affichés :

- ➔ « faire du Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive, nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs » ;
- ➔ l'étude de « mesures de confiance et de sécurité » entre participants en vue de consolider un « espace de paix et de stabilité en Méditerranée », y compris la

---

<sup>32</sup> La conférence de Barcelone a réuni les ministres des Affaires étrangères des États membres de l'UE et des pays suivants : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et le président de l'Autorité palestinienne (en 2005 ils ont été rejoints par l'Albanie et la Mauritanie). Pour une analyse de la Déclaration de Barcelone, voir Erwan Lannon, « La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 398, Paris, mai 1996, pp. 358-368.

<sup>33</sup> On relèvera notamment : i) le règlement pacifique des différends (renonciation « à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale d'un autre participant ») ; ii) la coopération pour « prévenir et combattre le terrorisme » ; iii) la promotion de la sécurité régionale dont la « non-prolifération nucléaire, chimique et biologique » (adhésion et mise en conformité à une « combinaison de régimes internationaux et régionaux de non-prolifération, et d'accords de limitation des armements et de désarmement, tels que le TNP, la CWC, la BWC, le CTBT et/ou à des arrangements régionaux, comme des zones exemptes d'armes, y compris leurs systèmes de vérification »). De plus, les parties devraient s'abstenir de « développer une capacité militaire qui aille au-delà de leurs besoins légitimes de défense » et promouvoir des « conditions susceptibles de permettre l'établissement de relations de bon voisinage ».

possibilité de mettre en œuvre un « *pacte euro-méditerranéen* » (renommé plus tard « *Charte Euro-méditerranéenne pour la paix et la sécurité* »<sup>34</sup>).

La dimension sécuritaire du PEM s'est toutefois soldée par un relatif échec dans la mesure où le pacte euro-méditerranéen n'a pas pu être adopté de même que les modalités d'une zone exempte d'armes de destruction massive. Des progrès ont toutefois été accomplis, notamment au niveau des mesures de confiance et de sécurité : le développement du réseau Euromesco et celui des séminaires de formation des jeunes diplomates euro-méditerranéens, deux initiatives qui se poursuivent toujours en 2019. D'autre part, un succès a été engrangé avec la participation du Maroc et de la Turquie, tous deux membres fondateurs du PEM, à des opérations Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'ancêtre de la PSDC<sup>35</sup>. Toutefois, la zone exempte d'armes de destruction massive n'a pas été mise en place et pour ce qui est du pacte euro-méditerranéen en matière de sécurité, seules des lignes directrices d'une « *Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité* »<sup>36</sup> ont été élaborées lors de la conférence ministérielle de Stuttgart en 1999 (voir le premier chapitre)<sup>37</sup>.

Le deuxième volet de la déclaration, le partenariat économique et financier, avait, quant à lui, trois objectifs à long terme :

- ➔ l'accélération du rythme du développement socio-économique ;
- ➔ la réduction de l'écart de développement dans la région euro-méditerranéenne ;
- ➔ la promotion de la coopération et de l'intégration régionales.

Trois instruments ont été envisagés pour réaliser ces objectifs :

- ➔ l'établissement progressif d'une zone de libre-échange en 2010 (date cible) ;
- ➔ la mise en œuvre d'une coopération économique ;
- ➔ une augmentation substantielle de l'assistance financière.

Ces éléments, et notamment les modalités de la libéralisation pour la mise en place des ALE bilatéraux, sont bien entendu détaillés dans le cadre des AEMA.

---

<sup>34</sup> Voir le Rapport d'information n° 121 (2001-2002) du Sénat de M. Louis Le Pensec, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 6 décembre 2001, Sénat, qui détaille dans un point e) « *L'élaboration difficile d'une Charte de sécurité* », <https://www.senat.fr/rap/r01-121/r01-1211.html>

<sup>35</sup> Pour le Maroc : EUFOR Althea, pour la Turquie : EUFOR Althea, EULEX Kosovo, EUPM BiH, EUPOL Proxima, Concordia, EUFOR RD Congo, EUPOL Kinshasa. Voir Thierry Tardy, « CSDP: Getting Third States on Board », EU Institute for Security Studies Brief, n° 6, Paris, 2014, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief\\_6\\_CSDP\\_and\\_third\\_states.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_CSDP_and_third_states.pdf)

<sup>36</sup> Jean-François Daguzan, « La Charte pour la paix et la stabilité : un socle concret pour la 'maison commune' euro-méditerranéenne », *op. cit.*

<sup>37</sup> Voir Document final de la IIIème Conférence interparlementaire sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) organisée par l'Union interparlementaire, Marseille, 30 mars – 3 avril 2000, <http://archive.ipu.org/splz-f/marseille.htm>

### 2.2.2 – Accords euro-méditerranéens d'association

Pour atteindre l'objectif consistant à créer une zone de « prospérité partagée » en établissant une zone de libre-échange euro-méditerranéenne à l'horizon 2010, des accords de libre-échange devaient être conclus entre :

- ➔ l'UE et ses partenaires : les Accords euro-méditerranéens d'association ;
- ➔ entre les partenaires méditerranéens eux-mêmes (Turquie comprise) ;
- ➔ entre pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE)<sup>38</sup> et partenaires méditerranéens<sup>39</sup>.

Les AEMA couvrent essentiellement des produits industriels, mais comportent des clauses de rendez-vous pour engager des négociations ultérieures visant à étendre leur couverture en matière d'agriculture et de pêche grâce à l'adoption d'accords ou de protocoles sectoriels.

En ce qui concerne les partenaires arabes méditerranéens et Israël, inclus dans le cadre de la PEV, tous les Accords euro-méditerranéens d'association ont été adoptés et mis en œuvre à l'exception de celui avec la Syrie (l'accord a été paraphé mais jamais signé) et de celui avec la Libye (les négociations n'ont jamais débuté).

L'objectif de la grande ZLE pour 2010 n'a pas été totalement atteint. Ceci résulte des retards liés à la mise en œuvre de réformes ambitieuses et complexes ainsi que des crises et des guerres, comme dans le cas de la Libye et de la Syrie. Les nombreuses crises (géo)politiques survenues depuis 1995 ont bien entendu joué un rôle considérable, affectant les niveaux de risques-pays dans toute la région, d'où l'insuffisance d'investissements directs et privés, notamment européens.

Toutefois, la plupart des AEMA ont été mis en œuvre et de nombreux accords sectoriels ont été conclus avec les pays arabes méditerranéens. Ces accords sectoriels bilatéraux portent sur les produits agricoles, sur la coopération scientifique et technique (participation au programme Horizon 2020 par exemple), sur la libéralisation du transport aérien ou sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels. Ils ont donc élargi le champ d'application des AEMA et approfondi l'intégration économique avec l'UE. C'est d'ailleurs aussi l'un des objectifs des Accords de libre-échange complet et approfondi (ALECA).

---

<sup>38</sup> Mais aussi à l'époque les pays (candidats) d'Europe centrale et orientale (PECO).

<sup>39</sup> Pour une analyse détaillée des AEMA et des ALECA, voir Erwan Lannon, « Politique européenne de voisinage », *Encyclopédie JurisClasseur Europe Traité*, fascicule 2230, LexisNexis, 2017, Paris, 49 p.

### 2.2.3 – La négociation des Accords de libre-échange complet et approfondi

Le Conseil de l'UE a autorisé la Commission à ouvrir des négociations concernant l'établissement de zones de libre-échange approfondi et complet avec l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie le 14 décembre 2011<sup>40</sup>. Sur les quatre pays couverts par le mandat, seule la Tunisie poursuit actuellement les négociations. Elles avaient aussi débuté avec le Maroc mais elles sont aujourd'hui arrêtées. Pour la Jordanie, des réunions préliminaires ont eu lieu et une évaluation réalisée, mais sans que les négociations de l'ALECA soient officiellement lancées. En ce qui concerne l'Égypte, il semble que la négociation ne soit plus vraiment à l'ordre du jour. Il faut toutefois préciser que les ALECA couvrent essentiellement le commerce des biens et que d'autres négociations sont en cours en ce qui concerne des accords sectoriels couvrant l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels ou la mise en place de mécanismes de règlements de différends par exemple.

**Tableau n° 3 : ÉTAT DES NÉGOCIATIONS DES ALECA AVEC LE MAROC ET LA TUNISIE**

COUNTRY OVERVIEW			
MOROCCO	Negotiating directives for a DCFTA adopted by the Council on 14 <sup>th</sup> December 2011	The EU-Morocco Association Agreement was signed in February 1996 and entered into force in March 2000. The two sides subsequently negotiated an additional protocol setting up a dispute settlement mechanism, which entered into force in November 2012, and an agreement on further liberalisation of trade in agricultural products which entered into force in October 2012.  In March 2013, the EU and Morocco launched negotiations for a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA).  Four rounds have taken place and texts for all chapters have been put on the table.	The latest round took place in April 2014. The negotiations were then put on hold to accommodate the plan of Morocco to carry out additional studies before continuing the negotiations. <b>Meetings to explore the possibility to relaunch trade negotiations are planned for December 2018.</b>
TUNISIA	Negotiating directives for a DCFTA adopted by the Council on 14 <sup>th</sup> December 2011	The EU signed an Association Agreement with Tunisia in July 1995. The Agreement entered into force in March 1998.  In December 2009, the EU signed also an agreement on Dispute Settlement Mechanism that entered into force in September 2011.  A preparatory process for launching negotiations on a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTAs) was completed in June 2014 and the negotiations were launched in October 2015.  Bilateral negotiations on the liberalisation of trade in services and establishment, and agriculture will be integrated into the DCFTA. The negotiations were launched on the 13 <sup>th</sup> of October 2015 in Tunis, in presence of Commissioner Malmström and the Tunisian Minister of Trade. A preliminary round followed during the week of 19 – 22 October 2015 in Tunis. The first full round took place in Tunis in the week of 18 – 21 April 2016 and was followed by a technical round during 6 – 10 February 2017 in Brussels. <b>The second full round took place in Tunis in May 2018.</b>	<b>The next full round is planned to take place in December 2018 in Brussels.</b>

**Source :** Commission européenne DG Commerce, décembre 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf)

<sup>40</sup> Voir Commission européenne, EU agrees to start trade negotiations with Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia, 14 décembre 2011, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=766>

Le lancement officiel des négociations en vue d'un ALECA avec la Tunisie date d'octobre 2015, un premier round de négociations ayant eu lieu en avril 2016<sup>41</sup>. Les secteurs pris en compte dans la négociation sont : les produits agricoles transformés et les produits de la pêche ; les mesures sanitaires et phytosanitaires ; les droits de propriété intellectuelle ; la facilitation des procédures douanières et des échanges ; les marchés publics ; le droit de la concurrence et les aides d'État ; le commerce et le développement durable ; les services et les investissements ; les instruments de défense commerciale ; les obstacles techniques au commerce ainsi que les questions liées à la transparence dans les relations mutuelles<sup>42</sup>.

Pour les partenaires méditerranéens, contrairement à l'Ukraine, à la Moldavie et à la Géorgie, qui ont conclu de nouveaux ALECA couvrant toutes les dimensions politiques (y compris PESC et PSDC), sociales, économiques..., il ne s'agit que de « renforcer les accords d'associations euro-méditerranéens respectifs » pour « créer des zones de libre-échange approfondi et complet » couvrant les secteurs mentionnés ci-dessus, conformément au mandat du Conseil de l'UE<sup>43</sup>.

Il faut souligner que l'accord d'association avec la Tunisie a été conclu avant la conférence de Barcelone de 1995. En d'autres termes, de nombreuses dispositions incluses aujourd'hui dans ce type d'accord n'y figurent pas puisque les négociations ont eu lieu à l'époque du Traité de Maastricht. Les accords avec l'Algérie et la Jordanie sont, par exemple, plus avancés puisqu'ils ont pu inclure davantage de dispositions concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice. L'absence de clauses types développées sur la lutte contre le terrorisme<sup>44</sup>, les ADM, la coopération judiciaire et policière ou le blanchiment d'argent est à souligner pour la Tunisie et le Maroc (accord entré en vigueur en 2000<sup>45</sup>). Cependant, dans le cadre de la PEV, les Plans d'action, les Priorités de partenariat et autres Partenariats privilégiés ou Statuts avancés (voir ci-après les

---

<sup>41</sup> SEAE, La Tunisie et l'UE, 17 mai 2016, [https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/2040/la-tunisie-et-l'ue\\_fr](https://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/2040/la-tunisie-et-l'ue_fr)

<sup>42</sup> Voir le rapport conjoint du premier round de négociation sur l'accord de libre-échange complet et approfondi entre la Tunisie et l'Union européenne, 22 avril 2016, Tunis.

<sup>43</sup> Voir recommandation de la Commission au Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations bilatérales avec l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie afin de renforcer les accords d'association euro-méditerranéens respectifs en vue de créer des zones de libre-échange approfondi et complet, 3 octobre 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18292-2011-EXT-1/fr/pdf>

<sup>44</sup> Voir Erwan Lannon, « La lutte contre le terrorisme et le crime organisé dans le cadre des Accords euro-méditerranéens d'association et des Plans d'action de la Politique européenne de voisinage », in Donny M. (ed.), *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'ULB, Bruxelles, 2012, pp. 51-80.

<sup>45</sup> Pour un état des lieux récent des AEMA par pays, on pourra se référer à : Commission Staff Working Document – Individual reports and info sheets on implementation of EU Free Trade Agreements – Accompanying the document « Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation of Free Trade Agreements » (1 January 2017 – 31 December 2017), SWD(2018) 454 final, Brussels, 31 October 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:454:FIN>

analyse par pays) ont permis de prendre en compte ces éléments dans le cadre de la coopération et du dialogue bilatéral.

L'objectif à long terme est la création d'une Communauté économique de voisinage conformément à une communication de 2006 intitulée « Renforcer la politique européenne de voisinage ». La Commission européenne avait souligné que les ALECA seraient adaptés pour « tenir compte de la situation économique et de l'état de développement de chaque pays partenaire vision à long terme », mais que la « » est celle d'une « Communauté économique de voisinage (CEV) » incluant « des points tels que l'application de cadres réglementaires partagés et un meilleur accès aux marchés pour les biens et services entre partenaires, et certains arrangements institutionnels appropriés tels que des mécanismes de règlement des différends »<sup>46</sup>. En d'autres termes, il s'agit d'une intégration économique plus poussée. Le terme « complet », dans l'ALECA, renvoie indirectement au critère de « l'essentiel des échanges » énoncé à l'article XXIV du GATT, à savoir qu'un ALE doit couvrir l'essentiel des échanges et ne peut donc pas exclure des secteurs importants du processus de libéralisation, tels que les produits agricoles ou les services, afin d'être en conformité avec les règles multilatérales. Quant au terme « approfondi », il signifie que l'accord va au-delà du simple accord de libre-échange de biens et de services. L'ALECA inclut en effet les questions relatives aux mesures et barrières non tarifaires et vise à renforcer la convergence dans les domaines commerciaux et réglementaires ainsi qu'à mettre en place des mécanismes conduisant à un certain degré d'alignement législatif (droit de la concurrence par exemple). C'est l'étape précédant l'harmonisation législative qui caractérise le processus d'adhésion à l'UE par l'intégration de l'acquis dans la législation nationale.

En ce qui concerne les questions politique et de sécurité, le problème de l'approche qui a été retenue pour les pays méditerranéens, à savoir une simple modernisation des AEMA, n'est valable que pour les questions économiques et commerciales que nous venons d'évoquer. Les accords de libre-échange complet et approfondi envisagés pour le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie ne couvrent pas les questions de politique et de sécurité ou justice et affaires intérieures. C'est là une différence majeure avec les ALECA qui ont été conclus avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, accords d'association à part entière et dont des chapitres entiers couvrent ces questions sécuritaires au sens large, et ce de manière très précise. Le mandat concernant les ALECA avec les pays méditerranéens ne couvre pas les questions de politique et de sécurité. C'est un paradoxe car des pays comme ceux du Partenariat oriental mais aussi par exemple le Canada<sup>47</sup>, qui a conclu avec l'UE un Accord de Partenariat Stratégique, à l'instar du

---

<sup>46</sup> Commission européenne, Communication « Renforcer la politique européenne de voisinage », Bruxelles, 4 décembre 2006, COM (2006) 726, p. 5.

<sup>47</sup> Accord de Partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JO L 329, 3 décembre 2016, pp. 45-65.

Japon<sup>48</sup>, disposent de structures de dialogue et de dispositions en matière de coopération beaucoup plus sophistiquées que les partenaires arabo-méditerranéens de l'UE.

### 2.3 – **État des lieux des relations entre l'UE et les pays du Maghreb**

Malgré l'existence, sur le papier, de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) celle-ci demeure paralysée du fait du contentieux sur la question du Sahara occidental. La relation subrégionale UE-Maghreb est donc une sorte de coquille vide même si une Communication conjointe intitulée : « Soutenir une coopération plus étroite et l'intégration régionale au Maghreb : Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie »<sup>49</sup> a été publiée par la Commission européenne et la Haute Représentante en décembre 2012. L'idée était cependant d'utiliser les cadres et instruments existants pour favoriser l'intégration sous-régionale.

Force est donc de constater la nature essentiellement bilatérale des relations euro-maghrébines. La dimension « coopération transfrontalière » de la PEV est en effet également fondée sur des projets bilatéraux de type « Espagne-Maroc » ou « Italie-Tunisie ». Le volet coopération régionale méridionale de la PEV permet quant à lui de développer certains projets régionaux, notamment par le biais des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). Pour 2014-2020, la BEI s'est en effet vu confier un mandat de « *presque 10 milliards d'euros pour l'activité de prêt dans les pays partenaires méditerranéens* »<sup>50</sup>. Le dernier « Rapport annuel Pays voisins du Sud et Fonds fiduciaire de la FEMIP » disponible souligne que « *depuis sa création en 2004, le Fonds fiduciaire de la FEMIP (FFF) ... appuie et renforce l'impact des activités* » de la BEI dans la région méditerranéenne. Il précise également que « *cinq opérations d'assistance technique* » ont été « *approuvées en 2016, pour un montant de 3,9 millions d'euros* »<sup>51</sup>.

Il faut toutefois mentionner deux éléments nouveaux. Tout d'abord, la « *première visite officielle de l'UMA à l'UpM* » (Union pour la Méditerranée), le 24 janvier 2019, au secrétariat général de Barcelone. Ainsi que le mentionne le site Internet de l'UpM, il s'agis-

---

<sup>48</sup> Accord de Partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JO L 216, 24 août 2018, pp. 4-22.

<sup>49</sup> Commission européenne et Haute Représentante, Communication conjointe, Soutenir une coopération plus étroite et l'intégration régionale au Maghreb : Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie, Bruxelles, 17 décembre 2012, JOIN(2012) 36 final.

<sup>50</sup> <http://www.eib.org/fr/infocentre/publications/all/eib-activity-in-the-mediterranean.htm>

<sup>51</sup> Le rapport explique que « *depuis le lancement du FFF, la BEI déploie des efforts particuliers pour soutenir le développement du secteur privé (68 % du portefeuille signé total dans les pays voisins du Sud à ce jour) car il s'agit, de l'avis général, du moyen le plus efficace pour assurer une croissance économique durable* ». La BEI a ainsi « *prêté un total de 1,6 milliard d'EUR aux pays voisins du Sud qui ne sont pas membres de l'UE* » en continuant de soutenir des projets d'infrastructures essentiels de la région mais « *l'accent s'est déplacé* » en « *direction du secteur privé, avec en particulier un renforcement de l'activité en faveur des PME, mais aussi des grandes entreprises* ». Banque européenne d'investissement, Rapport annuel 2016 Pays voisins du Sud et Fonds fiduciaire de la FEMIP, pp. 2-3 et 7-8.

sait pour les deux secrétaires généraux « *d'initier et de structurer la future collaboration entre les deux organisations* », ce « *notamment dans des domaines clés tels que le développement et la migration, les transports et l'enseignement supérieur* »<sup>52</sup>.

Ensuite, à la suite de la seconde révision à mi-parcours de la PEV<sup>53</sup>, la Commission européenne a progressivement mis en place, à partir de 2016, un nouvel instrument : les « Priorités de partenariat ». Partant du constat que l'approche conditionnelle de l'UE (« Plus pour plus » ou « more for more »), renforcée à la suite des printemps arabes – par crainte de la possible montée en puissance de l'islam politique, notamment – avait été un échec, une approche plus flexible a été adoptée. Il s'agit désormais de mettre de côté l'approche de conditionnalité stricte lancée en 2011 et d'adapter la coopération aux ambitions politiques du partenaire. La publication simultanée des « Rapports réguliers » pour tous les partenaires bénéficiant d'un Plan d'action PEV a été abandonnée. Toutefois, en raison de contraintes juridiques, des « rapports sur l'état des relations de l'UE avec les partenaires « dans le cadre de la PEV rénovée » ont été introduits. Ceci a permis de relancer la coopération UE-Algérie, ce qu'il convient de souligner.

### 2.3.1 – Algérie

Il faut d'abord mentionner le fait que si l'Algérie a conclu un AEMA, le démantèlement tarifaire de ce dernier a été retardé. En effet, ainsi que le souligne un rapport du Sénat, le gouvernement algérien a « *estimé qu'une ouverture totale de ses barrières douanières pourrait fragiliser les productions du pays, principalement tournées vers le marché intérieur, et contribuer à la dégradation de sa balance commerciale* ». Le gouvernement algérien a ainsi gelé, en 2010, les concessions tarifaires accordées à l'UE et l'élimination des droits de douane a ensuite « *été décalée de trois ans et devrait théoriquement intervenir au 1<sup>er</sup> septembre 2020. Un accord a également été trouvé en matière agricole en juillet 2011 (...). Le scepticisme sur les avantages de l'accord de libre-échange reste cependant de mise. Le manque à gagner en droits de douane est déjà estimé par les économistes algériens à 1,27 milliard d'euros pour 2016 en raison de l'accord d'association* »<sup>54</sup>.

D'autre part, l'Algérie n'a jamais conclu de Plan d'action PEV (principal document opérationnel de la PEV contenant les priorités communes de la coopération bilatérale), ce

---

<sup>52</sup> Et de préciser que l'UpM a offert de « *fournir un soutien technique et un transfert de connaissances à l'UMA et aux membres de son personnel, notamment par des visites d'étude avec chaque division de l'UpM. Les secteurs concernés et les experts techniques de l'UMA devraient participer aux groupes de travail de l'UpM en tant qu'observateurs afin de partager les meilleures pratiques, de transférer les connaissances et d'accroître les synergies* ». Traduit sur la base de : Secrétariat général de l'UPM, Secrétariat général de l'UpM, Barcelone, 24 janvier 2019, <https://ufmsecretariat.org/fr/partnership-arab-maghreb-union-ufm/>

<sup>53</sup> Commission européenne et Haut représentant, Communication conjointe Réexamen de la Politique européenne de voisinage, Bruxelles, 18 novembre 2015, JOIN(2015) 50 final.

<sup>54</sup> Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le volet méditerranéen de la politique de voisinage : le cas de l'Algérie, Session extraordinaire de 2016-2017, pp. 22-23, <https://www.senat.fr/rap/r16-689/r16-6891.pdf>

qui signifie que l'Algérie est demeurée à l'écart du cadre général de la PEV durant la période 2007-2015. L'absence de Rapport pays PEV, de Plan d'action PEV pour l'Algérie durant cette période signifie qu'il n'y pas eu non plus de « Rapport d'évaluation PEV » de la mise en œuvre des réformes agréées dans le cadre de ces instruments, largement inspirés de la stratégie de pré-adhésion et donc très intrusifs. C'est précisément ce que l'Algérie n'a pas accepté, à l'instar de la Russie, qui a rejeté l'offre initiale de la PEV pour favoriser un partenariat bilatéral plus égalitaire et stratégique.

Par contre, depuis l'adoption des priorités de partenariat UE-Algérie<sup>55</sup>, une nouvelle formule plus souple mise en place après la seconde révision à mi-parcours de la PEV en 2015/17 a permis de (re-)dynamiser les relations euro-algériennes. Il s'agit d'un élément important pour l'objet de cette étude puisque les dispositions en matière stratégique et sécuritaire connaissent des développements conséquents. Ainsi, dans le cadre de l'annexe consacrée aux priorités du partenariat UE-Algérie<sup>56</sup>, on notera un point IV sur le « Dialogue stratégique et sécuritaire ». Il est convenu que l'UE et l'Algérie promeuvent un « *dialogue stratégique et sécuritaire face aux défis communs de sécurité et de développement* ». Il s'agit de renforcer le dialogue UE-Algérie au sein des « *enceintes internationales et régionales telles que les Nations unies, l'Union africaine ou dans le cadre des dialogues existants entre l'UE et la Ligue des États Arabes, l'Europe-Afrique, le Dialogue 5+5, l'Union pour la Méditerranée, la Fondation Anna Lindh, et des fora comme le "Global Counter Terrorism Forum"* ». Les parties s'engagent à « *exploiter les possibilités de coopération triangulaire permettant d'élaborer des actions conjointes en faveur du développement et du renforcement des capacités de résilience et riposte aux menaces du terrorisme et ses connexions avec le crime organisé transfrontalier, notamment le trafic de drogue* ».

Au niveau de la lutte contre le terrorisme, les priorités sont :

- ➔ prévention et « *lutte intégrée contre le terrorisme et toutes formes de radicalisation* » ainsi que crime organisé, trafic de drogues, et traite des êtres humains ;
- ➔ développement et approfondissement du dialogue dans le cadre du Forum Global contre le terrorisme et contre le crime organisé transnational (cela couvre la « *gestion des risques CBRN, le contrôle des transferts d'armes classiques et la lutte contre le trafic illicite des armes, y compris légères* » ;
- ➔ « *échange d'expériences et d'expertise, notamment, dans le domaine de la cybercriminalité* », et « *renforcement des capacités d'AFRIPOL et sa mise en relation avec EUROPOL, CEPOL et l'appui au CAERT* » ;

---

<sup>55</sup> Décision n° 1/2017 du Conseil d'association UE-Algérie du 13 mars 2017 approuvant les priorités de partenariat UE-Algérie [2017/603], JO L 82, 29 mars 2017, pp. 9-14.

<sup>56</sup> Les cinq priorités de partenariat avec l'Algérie sont les suivantes jusqu'en 2020 : i) dialogue politique, gouvernance, État de droit et promotion des droits fondamentaux ; ii) coopération, développement socio-économique, y compris le commerce et l'accès au marché unique européen ; iii) énergie, environnement et développement durable ; iv) dialogue stratégique et de sécurité ; v) La dimension humaine, y compris le dialogue culturel et interreligieux, les migrations et la mobilité.

- par ailleurs, « L'UE et l'Algérie conviennent de pleinement mettre en œuvre l'arrangement administratif qu'elles ont récemment signé pour la prévention, la préparation et la réponse aux désastres naturels, à ceux d'origine humaine et aux risques technologiques et écologiques, notamment en appuyant et en renforçant leurs capacités en matière d'alerte précoce, de veille, de prévention, de préparation et de gestion à travers la coopération entre les entités en charge de la protection civile »<sup>57</sup>.

Le Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée de 2017 souligne que l'UE et l'Algérie ont « entamé des consultations politiques de haut niveau dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme »<sup>58</sup> et que depuis 2016, « un expert détaché à la Délégation d'Alger est chargé de renforcer la coopération en matière de sécurité et de contre-terrorisme avec les autorités algériennes, y compris avec le Secrétariat Régional pour l'Afrique du Nord et pour le Sahel de l'Initiative UE pour les Centres d'Excellence dans le domaine chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN), hébergé par l'Algérie ». De plus, en matière de protection civile, l'Algérie a été le « premier partenaire du Voisinage Sud à participer au mécanisme européen de protection civile, et notamment à l'exercice conjoint effectué en Sicile en mobilisant plus de 90 experts algériens lors d'un exercice de simulation en grandeur réelle. Les deux parties ont signé en décembre 2016 un arrangement administratif renforçant la coopération en la matière »<sup>59</sup>.

Le Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée de 2018<sup>60</sup> rappelle, quant à lui, que l'UE et l'Algérie ont « entamé des consultations politiques de haut niveau dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, avec un premier dialogue informel qui s'est tenu le 19 octobre 2017 à Bruxelles et a été inauguré par la Haute Représentante/Vice-Présidente de la Commission européenne et le Ministre algérien des Affaires étrangères ». Il faut noter que cette première rencontre a été suivie par un « dialogue des hauts fonctionnaires qui ont exploré l'opportunité de développer une coopéra-

---

<sup>57</sup> Priorités communes de Partenariat entre la République Algérienne Démocratique et Populaire (Algérie) et l'Union européenne (UE) au titre de la Politique européenne de voisinage révisée, [https://eeas.europa.eu/delegations/algeria/31985/les-nouvelles-priorites-du-partenariat-ue-algerie\\_fr](https://eeas.europa.eu/delegations/algeria/31985/les-nouvelles-priorites-du-partenariat-ue-algerie_fr)

<sup>58</sup> En précisant : « deux rencontres entre le ministre des Affaires maghrébines, de l'Union africaine et de la Ligue des États arabes M. Messahel, avec le Secrétaire Général adjoint du Service européen pour l'action extérieure, M. Serrano, et le Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, M. De Kerchove, ont eu lieu en 2016 ». Le rapport mentionne également le fait que « le gouvernement algérien a renforcé ses efforts de divulgation du modèle algérien de prévention de la radicalisation et de lutte contre l'extrémisme violent par le biais de plusieurs séminaires, y compris dans le cadre du "Global Counter-Terrorism Forum" ». Commission européenne et Haute représentante, Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée Mars 2017, Bruxelles, le 9 mars 2017, SWD(2017) 109 final, p. 9, [https://cdn1-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gMxq5PjaCiEq-d1ByOj2lqWrNqFKkCXZm7dZ\\_PCOgPw/mtime:1505212770/sites/eeas/files/rapport\\_sur\\_letat\\_des\\_relations\\_ue-algerie\\_dans\\_le\\_cadre\\_de\\_la\\_pev\\_renovée.pdf](https://cdn1-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gMxq5PjaCiEq-d1ByOj2lqWrNqFKkCXZm7dZ_PCOgPw/mtime:1505212770/sites/eeas/files/rapport_sur_letat_des_relations_ue-algerie_dans_le_cadre_de_la_pev_renovée.pdf)

<sup>59</sup> SWD(2017) 109, *op. cit.*, p. 9.

<sup>60</sup> Commission européenne et Haute représentante, Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée SWD(2018)102, Bruxelles, 6 avril 2018, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport\\_sur\\_l27etat\\_des\\_relations\\_ue-algerie\\_2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/rapport_sur_l27etat_des_relations_ue-algerie_2018.pdf), Point 4. Dialogue stratégique et sécuritaire.

*tion entre les agences de l'UE en charge de la sécurité (Europol, CEPOL et agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières) et leurs homologues en Algérie ». Le fait que, depuis 2013, l'Algérie « accueille au sein de sa Direction de la Protection civile le Bureau régional pour l'Afrique du Nord et le Sahel de l'initiative des Centres d'excellence pour l'atténuation des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques de l'UE (CdE NRBC UE) » est également mis en avant, de même que plusieurs initiatives dans ce domaine<sup>61</sup>.*

Le lien avec les questions migratoires est aussi réalisé, les deux parties ayant convenu « *d'œuvrer ensemble en vue du règlement des conflits et des crises dans la région, qui sont parfois la source des phénomènes de migration irrégulière* »<sup>62</sup>.

On ne peut donc que constater une réelle réactivation des relations euro-algériennes au niveau politique et de sécurité depuis l'adoption des Priorités de partenariat en 2016. Le potentiel de coopération non-exploité, du fait de l'absence de conclusion d'un plan d'action PEV depuis 2004, est donc très important dans le cadre de cette relation bilatérale.

### 2.3.2 – Libye

Les relations entre l'Union européenne et la Libye sont très limitées d'un point de vue institutionnel car il n'y a jamais eu d'accord bilatéral conclu entre ce pays et la CEE ou l'UE et ses États membres, contrairement à tous les autres membres de l'UMA. Toutefois, suite à la guerre, l'UE a mis en place un soutien ciblé par le biais de missions et opérations dans le cadre de la PSDC et d'importantes actions humanitaires. Il faut aussi rappeler qu'une première opération militaire en soutien à l'aide humanitaire en Libye (EUFOR Libya<sup>63</sup>) a été préparée mais n'a « *jamais été déployée, sauf en théorie, par la mise en place d'un quartier opérationnel de commandement (OHQ) à Rome et la planification de possibles, éventuels, potentiels, déploiements, en soutien à une mission humanitaire de l'UE* »<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Le séminaire régional du Projet 55 : Renforcement des capacités de détection et de contrôle aux frontières des substances NRBC en Afrique du Nord et au Sahel de l'initiative s'est tenu du 17 au 19 avril 2017 à Alger et a permis d'élaborer une feuille de route du projet pour les activités à venir. L'Algérie a également accueilli la 8<sup>ème</sup> Table ronde régionale pour l'Afrique du Nord et le Sahel de l'initiative CdE NRBC UE du 26 au 28 février 2018 à Oran, réunissant l'ensemble des Points focaux nationaux des pays partenaires de la région et d'experts d'organisations internationales. Commission européenne et Haute représentante, Rapport sur l'état des relations UE-Algérie dans le cadre de la PEV renouvelée SWD(2018)102, Bruxelles, 6 avril 2018.

<sup>62</sup> Déclaration conjointe à la presse à l'occasion de la 11<sup>ème</sup> session du Conseil d'association UE – Algérie, 14 mai 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/05/14/eu-algeria-association-council-joint-declaration-14-may-2018/>

<sup>63</sup> Décision 2011/210/PESC du Conseil du 1<sup>er</sup> avril 2011 relative à une opération militaire de l'Union européenne à l'appui d'opérations d'aide humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye), JO L 89, 5 avril 2011, pp. 17-20.

<sup>64</sup> Voir Nicolas Gros-Verheyde, « Eufor Libye. La fin sans gloire d'une opération », 9 novembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/2011/11/09/la-fin-sans-gloire-dune-operation/>

Un Mémo de 2013 de la Commission européenne portant sur la réponse de l'UE au « Printemps arabe – deux ans après » soulignait que le premier chef de délégation de l'UE n'est arrivé à Tripoli qu'en 2012. L'UE a débloqué une enveloppe de près de 39 millions d'euros en 2011 pour des projets portant sur « *l'administration publique, la transition démocratique, la société civile, la santé et l'éducation* », en plus de « *80,5 millions d'euros déboursés pour la fourniture d'une aide humanitaire lors de la phase de conflit, en 2011* » ; et de préciser que « *pour la période 2012-2013, l'UE fournit au moins 68 millions d'euros supplémentaires destinés à d'autres domaines, tels que la sécurité, l'enseignement et la formation techniques et professionnels, le développement économique, les migrations et un soutien supplémentaire à la société civile* »<sup>65</sup>.

Pour le sujet de cette étude, c'est bien entendu la mission civile EUBAM Libye, dont le quartier général se trouve à Tunis, qui est, avec l'opération EU NAVFORMED (SOPHIA), la plus importante. SOPHIA et les opérations Frontex en Méditerranée centrale ne sont pas abordées dans ce cadre étant donné leur dimension régionale (voir le dernier chapitre) mais doivent cependant être mentionnées ici car elles concernent directement la Libye.

EUBAM Libye<sup>66</sup>, lancée en mai 2013, avait pour objectifs stratégiques : à court terme, d'aider les autorités libyennes à se « *doter des capacités nécessaires pour améliorer la sécurité aux frontières libyennes terrestres, maritimes et aériennes* » et, à plus long terme, à « *définir une stratégie plus large de gestion intégrée des frontières* »<sup>67</sup>. Le SEAE affirme qu'elle a joué un « *rôle important en matière de gestion des frontières, d'application de la loi et de justice pénale* », et qu'elle a « *facilité la formation de la police judiciaire et du service d'enquête criminelle et a organisé des visites d'étude sur la gestion des frontières pour les fonctionnaires libyens* ». Il précise que l'appui de l'UE comprend le « *déminage, le soutien psychosocial, la réduction de la violence armée et l'éducation aux dangers des mines* » et que 279,5 millions d'euros ont été réservés pour des projets sur la « *gestion des frontières et des migrations, la protection, le soutien aux autorités locales* » et 7 millions d'euros afin de déminer et « *nettoyer le pays des restes de guerre dangereux* »<sup>68</sup>.

En janvier 2016, le COPS a proposé d'utiliser la structure existante de l'EUBAM Libye pour planifier une « *éventuelle coopération civile en matière de politique de sécurité et de défense commune/de réforme du secteur de la sécurité avec le gouvernement d'entente nationale libyen* », ce en « *appuyant les efforts de la mission d'appui des Nations unies en Libye* ».

---

<sup>65</sup> Commission européenne, Mémo « Réponse de l'UE au 'Printemps arabe' : état des lieux deux ans après », Bruxelles, 8 février 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-81\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-81_fr.htm)

<sup>66</sup> Voir le site Internet de la mission : [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en)

<sup>67</sup> Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libye), JO L 138, 24 mai 2013, p. 15.

<sup>68</sup> SEAE, EU support to Libya, 8 novembre 2018, [https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/F\\_49loLwUVuBw4vdNKUb8gdTOdxJjQLPui9AhnEVfrE/mtime:1542015635/sites/eeas/files/eu\\_support\\_to\\_libya.pdf](https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/F_49loLwUVuBw4vdNKUb8gdTOdxJjQLPui9AhnEVfrE/mtime:1542015635/sites/eeas/files/eu_support_to_libya.pdf)

(MANUL) »<sup>69</sup>. L'idée est donc de se concentrer sur une mission PSDC « *non exécutive fournissant des conseils et renforçant les capacités dans les domaines de la gestion des frontières, de l'application de la loi et de la justice pénale* »<sup>70</sup>. En décembre 2018, le Conseil a adopté une décision PESC qui transforme EUBAM Libye en mission civile à part entière, ses objectifs stratégiques consistant désormais à « *prêter assistance aux autorités libyennes dans le développement de structures de sécurité de l'État en Libye, en particulier dans les domaines de la gestion des frontières, du contrôle de l'application de la loi et de la justice pénale, en vue de contribuer aux efforts visant à désorganiser les réseaux criminels organisés impliqués notamment dans le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme en Libye et dans la région de la Méditerranée centrale* »<sup>71</sup>. Le nouveau mandat de la mission couvre la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 30 juin 2020 et 61,6 millions d'euros ont été programmés pour la mettre en œuvre<sup>72</sup>. Il faut également mentionner que le siège de la mission est situé à Tripoli<sup>73</sup>.

Toujours en ce qui concerne la coopération avec la MANUL, l'UE a mis en place une Cellule de liaison et de planification (EU Liaison and Planning Cell – EULPC) composée de « *huit planificateurs militaires dirigés par l'expert en sécurité du chef de la délégation de l'UE en Libye* ». Son objectif principal est de « *soutenir la MANUL sur la mise en œuvre de tous les aspects militaires et policiers* » de la dimension sécurité. Cette cellule fournit essentiellement des moyens de planification et du renseignement militaire<sup>74</sup>.

### 2.3.3 – Maroc

Le Maroc a été l'un des premiers partenaires à avoir conclu un AEMA qui a été mis en œuvre en 2000. Ses autorités se sont ensuite engagées résolument dans la mise en œuvre de la PEV à partir de 2004 pour conclure un Statut Avancé<sup>75</sup>. Ce dernier, à

---

<sup>69</sup> Voir Décision (PESC) 2017/1342 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JO L 185, 18 juillet 2017, pp. 60–62.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Article 2 de la Décision (PESC) 2018/2009 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JO L 322, 18 décembre 2018, pp. 25–26.

<sup>72</sup> Décision (PESC) 2018/2009, *Ibid.*, articles 3 & 4. A comparer avec le budget des précédents : PESC/2013/10/EUBAM LIBYA (22/5/2013 – 21/5/2014) : 24,467,833.00 d'euros ; PESC/2014/12/EUBAM LIBYA (22/5/2014 – 20/8/2016) : 9,285,765.00 d'euros et PESC/2016/17/EUBAM LIBYA (21/8/2017 – 30/11/2017) : 10,261,151.00 d'euros.

<sup>73</sup> EUBAM Libya becomes a fully-fledged civilian CSDP mission, Bruxelles, 17 décembre 2018, [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/55578/eubam-libya-becomes-fully-fledged-civilian-csdp-mission\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/55578/eubam-libya-becomes-fully-fledged-civilian-csdp-mission_en)

<sup>74</sup> Voir Traduction sur la base de SEAE, EU-Libya relations, Bruxelles, 9 novembre 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/19163/EU-Libya%20relations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/19163/EU-Libya%20relations)

<sup>75</sup> Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales – Statut Avancé, [https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aThOidAjq1J9vEzuZzkKPrHiMplYf80dL59NeVuQ/Gjs/mtime:1467280260/sites/eeas/files/feuilleteroute-sa\\_fr.pdf](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aThOidAjq1J9vEzuZzkKPrHiMplYf80dL59NeVuQ/Gjs/mtime:1467280260/sites/eeas/files/feuilleteroute-sa_fr.pdf) ; Voir aussi Plan d'action dans le cadre de

l'instar des partenariats privilégiés conclus avec la Tunisie et la Jordanie, a placé au départ le Maroc dans la catégorie des pays les plus avancés dans le processus de rapprochement politique et de convergence normative et réglementaire tel qu'il avait été prévu dans le cadre de la PEV.

Toutefois, malgré le lancement des négociations de l'ALECA, celles-ci sont désormais gelées. Le retour du Maroc dans le cadre de l'Union africaine (UA) et sa volonté d'adhérer à la Cedeao<sup>76</sup> font en effet partie de ses réorientations stratégiques. Mais cette distanciation avec l'UE est aussi liée à la question du Sahara occidental, qui demeure particulièrement sensible et stratégique pour le Royaume chérifien. L'UE ne joue pas de rôle direct à ce niveau, malgré quelques mentions de la question dans les communications (conjointes) relatives à la mise en place de la PEV et publiées entre 2002 et 2006. Les affaires récentes portées devant la Cour de Justice de l'Union européenne concernant le Sahara occidental et les accords conclus par l'Union européenne avec le Maroc sont donc à souligner, car suivies de près par le Royaume<sup>77</sup>.

Cela n'empêche pas le Maroc de demeurer l'un des plus importants bénéficiaires de l'aide de l'UE<sup>78</sup> et de ses États membres. Le Maroc jouant un rôle prépondérant dans le domaine de l'externalisation du contrôle des frontières de l'UE, il a vocation à le demeurer. A titre d'exemple, un programme d'appui budgétaire aux politiques migratoires du Maroc, doté de 35 millions d'euros, a été signé par la Commission et le Maroc en décembre 2017<sup>79</sup>.

---

la politique européenne de voisinage pour la mise en œuvre du statut avancé (2013-2017), [https://eeas.europa.eu/node/4326\\_fr](https://eeas.europa.eu/node/4326_fr)

<sup>76</sup> Les chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao ont donné leur accord de principe à l'adhésion du Maroc lors du Sommet de Monrovia en juin 2017. Ils ont toutefois aussi demandé à la Commission de la Cedeao « d'examiner les implications d'une telle adhésion conformément aux dispositions du *Traité Révisé de la Cedeao, et de soumettre les résultats à cette 52<sup>ème</sup> session* ». Voir Cedeao, Les questions institutionnelles, la Guinée-Bissau et le Maroc domineront le 52<sup>ème</sup> Sommet de la CEDEAO à Abuja, 15 décembre 2017, <http://www.ecowas.int/les-questions-institutionnelles-la-guinee-bissau-et-le-maroc-domineront-le-52eme-sommet-de-la-cedeao-a-abuja/?lang=fr>

<sup>77</sup> Voir Sophie Motte, « Sahara occidental : à la Cour de justice de l'UE, une victoire symbolique pour le Front Polisario », *lemonde.fr*, 16 janvier 2018, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/16/sahara-occidental-a-la-cour-de-justice-de-l-ue-une-victoire-symbolique-pour-la-rasd\\_5242482\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/16/sahara-occidental-a-la-cour-de-justice-de-l-ue-une-victoire-symbolique-pour-la-rasd_5242482_3212.html)

<sup>78</sup> Le Cadre Unique d'Appui couvrant la période de programmation 2014-2017 a établi une fourchette de budget indicatif de 728-890 millions d'euros pour le Maroc. On trouvera une liste de projets de l'UE au Maroc au 9 février 2017 à cette adresse : [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20315/liste-de-projets-de-lunion-europeenne-au-maroc\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20315/liste-de-projets-de-lunion-europeenne-au-maroc_en)

<sup>79</sup> Commission européenne, Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, Bruxelles, 16 mai 2018, COM(2018) 301 final, p. 15, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516\\_progress-report-european-agenda-migration\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_fr.pdf)

D'autre part, il est prévu dans le Statut Avancé que les domaines suivants soient couverts :

## **2. Dimension politique**

### **a. Dialogue politique et stratégique**

- ➔ Sommet Maroc-UE : accord de principe sur la possibilité d'organiser un Sommet sur une base *ad hoc* pour conforter la spécificité du partenariat entre les deux parties et traduire l'importance politique qu'attachent les deux parties à leurs relations.
- ➔ Réunion à New York entre le Ministre des Affaires Étrangères du Maroc et le Haut représentant de l'UE : accord de principe sur une base *ad hoc*. Ces réunions auraient pour objectif d'assurer une meilleure coordination des positions des deux partenaires.
- ➔ Réunions informelles, sur une base *ad hoc*, entre le Ministre des Affaires Étrangères du Maroc et ses homologues européens.
- ➔ Assurer une cadence régulière des réunions du Dialogue Politique Renforcé et programmer des réunions thématiques entre le Maroc et l'UE (Secrétariat Général du Conseil/Commission).
- ➔ Participation sur une base *ad hoc* des ministres des départements sectoriels du Royaume du Maroc avec leurs homologues européens : accord de principe pour des rencontres sur une base *ad hoc* et en marge des réunions régulières du Conseil des Ministres de l'UE.
- ➔ Concertation dans les enceintes multilatérales : accord de principe suivant des modalités à déterminer au cas par cas. Des initiatives conjointes pourraient être menées par les deux parties dans le cadre du système des Nations unies et d'autres organisations internationales. Ces initiatives ainsi que leurs modalités devraient être arrêtées d'un commun accord.
- ➔ Réunion, sur une base *ad hoc*, entre un haut fonctionnaire du Maroc et le Comité Politique et de Sécurité de l'UE.
- ➔ Participation de l'Ambassadeur et/ou haut(s) fonctionnaire(s) du Royaume du Maroc sur une base *ad hoc*, aux réunions des comités et groupes du Conseil de l'Union européenne : accord de principe pour une invitation en marge de ces réunions, sur une base *ad hoc*.
- ➔ Renforcement de la coopération du dialogue Maroc-UE dans le cadre de la PESD, accord sur le principe d'un accord-cadre pour la participation du Maroc aux opérations de gestion des crises (civiles et militaires) avec l'UE et d'un accord-cadre sur la sécurité des informations.
- ➔ Soutien du Maroc aux déclarations PESC selon les modalités établies par l'UE au cas par cas.
- ➔ Développement du partenariat pour la paix et la sécurité en Afrique : notamment à travers une contribution du Maroc à la Facilité de la Paix pour l'Afrique, en tenant compte des intérêts bien compris des deux parties.
- ➔ Poursuite de la coopération au sein du programme de coopération régional Europe sur la prévention, la préparation et la réponse aux désastres naturels et causés par l'homme.
- ➔ Signature d'un arrangement administratif entre le Maroc et la Commission européenne concernant la coopération au Centre d'information et de suivi du mécanisme communautaire de protection civile.

### **c. Coopération sécuritaire**

Ce volet permettra au Maroc et à l'Union européenne de faire face en commun et d'une manière solidaire à l'ensemble des enjeux sécuritaires qui concernent la sécurité régionale. Une coopération approfondie dans ces domaines se fonde sur les valeurs communes de respect et de promotion des droits de l'Homme. Le groupe de travail recommande les actions suivantes :

- ➔ Créer un Institut Supérieur de lutte contre la criminalité : accord pour examiner ce projet dans le cadre des mécanismes de coopération existants ;
- ➔ Développer des mécanismes de contrôle des frontières : un approfondissement de la coopération dans ce domaine, déjà très développée avec le Maroc, pourrait se poursuivre et se consolider, à la satisfaction des deux parties, une fois terminées les négociations sur l'accord de réadmission ;
- ➔ Participation du Maroc aux actions de formation et aux séminaires du Collège Européen de Police (CEPOL) ;
- ➔ Convenir d'un accord de coopération entre le Maroc et le CEPOL ;
- ➔ Conclusion d'un accord de coopération entre le Maroc et l'Office européen de police (Europol) ;
- ➔ Établir un dialogue en matière de lutte et de prévention contre les drogues, et entamer des actions de coopération avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (EMCDDA).

**Source :** Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales / Statut Avancé [http://eeas.europa.eu/archives/docs/morocco/docs/document\\_conjoint\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf)

Force est toutefois de constater qu'un certain nombre d'objectifs fixés dans le cadre de ce document sur le Statut Avancé, qui n'est cependant pas juridiquement contraignant, n'ont pas (pas encore) été atteints. Pour ce qui est des principaux projets financés par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) durant la période 2010-2016 et reproduits en annexe, on remarquera qu'assez peu de ces projets comprennent actuellement le Maroc comme bénéficiaire.

#### 2.3.4 – Tunisie

La Tunisie est un partenaire privilégié de l'UE et l'un des principaux bénéficiaires des actions de coopération de l'UE dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, qui a été l'une des grandes priorités du Plan d'action Tunisie 2013-2017 (voir en annexe le tableau listant les principaux projets 2010-2016). Dans le cadre de la priorité « État de droit et démocratie », le troisième objectif est en effet celui consistant à réaliser la « réforme du secteur de la sécurité, dans le cadre d'une réforme globale et approfondie, en vue d'assurer le respect des standards internationaux en termes d'État de droit, des droits de l'Homme et du droit international »<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> *Ibid.* p. 8.

C'est en septembre 2015, à Tunis, qu'un premier « dialogue politique renforcé sur la coopération en matière de sécurité et sur la lutte contre le terrorisme » s'est tenu<sup>81</sup> ; en novembre 2015, un « programme d'appui à la réforme du secteur de la sécurité », doté de 23 millions d'euros, a été adopté<sup>82</sup>. Il s'agit de renforcer les capacités institutionnelles de la Tunisie sur trois axes :

- ➔ l'appui à la réforme des forces de sécurité intérieure ;
- ➔ le renforcement des capacités techniques et opérationnelles des services de l'État pour accroître l'efficacité de l'appareil sécuritaire en matière d'enquête, de gestion des frontières et des crises ;
- ➔ la contribution à la modernisation des services de renseignement du ministère de l'Intérieur et des autres institutions concernées, en vue notamment de mieux contrôler les frontières et de lutter efficacement contre le terrorisme<sup>83</sup>.

Le rapport d'activité de 2017 de la délégation de l'UE en Tunisie précise qu'en ce qui concerne le « *renforcement de la culture de l'État de droit dans l'action des forces de sécurité* », il s'agit de mettre en place un « *système de contrôle interne et externe, de veiller sur le comportement des agents pour restaurer la confiance du citoyen dans ses institutions sécuritaires, et de poursuivre le combat contre la corruption* ». La « *réforme du système de recrutement* » et la « *mise en place d'une commission indépendante de déontologie policière, assurée par l'organisation internationale DCAF (Democratic Control of Armed Forces)* » font partie de l'approche.

Un volet visant à aider la Tunisie à assurer la sécurité de ses frontières, mis en œuvre par l'UNOPS, a aussi prévu la modernisation de trois centres de commandement ainsi que le renforcement des « *capacités des structures chargées des contrôles aux frontières* ». On signalera l'accent mis sur l'appui de l'UE au « *renforcement et [à] la modernisation des capacités des services de renseignement* ». Sont mentionnés les services du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Défense et des organismes impliqués dans la lutte contre le terrorisme, pour lesquels « *des formations et de nouveaux équipements permettront d'accroître les capacités* »<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Commission européenne et Haut représentant, Déclaration conjointe : « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie », Bruxelles, 29 septembre 2016 JOIN(2016) 47 final, p. 12.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0047&from=EN>

<sup>82</sup> Voir SEAE, Communiqué de presse, Réforme du secteur de la sécurité : l'Union européenne s'engage aux côtés de la Tunisie, Tunis, 4 novembre 2015,  
[http://eeas.europa.eu/archives/delegations/tunisia/documents/press\\_corner/cp\\_signature\\_rss\\_4nov2015\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/tunisia/documents/press_corner/cp_signature_rss_4nov2015_fr.pdf)

<sup>83</sup> Rapport d'activité de la délégation de l'Union européenne en Tunisie, édition 2017, p. 93. Voir aussi Commission européenne et Haut représentant, Déclaration conjointe : « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie », Bruxelles, 29 septembre 2016, JOIN(2016) 47 final, pp. 3-4.

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 93.

On notera que dans le cadre de la Déclaration conjointe intitulée « Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie » de septembre 2016, il est précisé que si, conformément au volet 'sécurité' renforcé du réexamen de la PEV, l'UE devrait notamment aider la Tunisie à « *lutter contre le terrorisme et à prévenir la radicalisation* », les « *activités menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune ne sont toujours pas considérées comme le moyen le plus approprié de soutenir la Tunisie* ». Le renforcement de la coopération avec les agences de l'UE (Europol, CEPOL, Eurojust, Frontex/Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières, Collège européen de sécurité et de défense, Centre d'excellence du réseau de sensibilisation à la radicalisation de l'UE), ainsi que la coopération en matière de gestion et de prévention des risques de catastrophes est, en revanche, mis en avant<sup>85</sup>. Cette tendance se développe avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies par exemple. Selon un rapport datant d'avril 2018, des « *échanges sont en cours pour renforcer la coopération avec les agences de l'UE* », sachant qu'en décembre 2017, la Commission européenne a adopté une recommandation au Conseil pour la « *négociation d'un accord international permettant l'échange de données personnelles entre Europol et la Tunisie* » et que ce projet de mandat est en discussion au Conseil<sup>86</sup>. Il faut toutefois relever que, dans ce même rapport, la Commission et la Haute représentante se réfèrent à des retards enregistrés lors de l'année écoulée dans la « *mise en œuvre du programme d'appui à la réforme et à la modernisation du secteur de la sécurité* », notamment pour ce qui concerne le « *renforcement de la transparence et de la redevabilité du secteur comme outil principal pour rétablir le lien de confiance entre les forces de sécurité intérieure et le citoyen, ainsi que le renforcement de la sécurité des frontières et des capacités de lutte contre le terrorisme et le crime organisé* »<sup>87</sup>.

A l'occasion de la 14<sup>ème</sup> session du Conseil d'association entre l'UE et la Tunisie, qui s'est tenue le 15 mai 2018 à Bruxelles, les parties « *se sont mises d'accord sur les priorités stratégiques pour leur partenariat pour 2018-2020* ». Ces dernières « *cibleront le développement socio-économique inclusif et durable, la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'Homme, le rapprochement entre les peuples, la mobilité et la migration, ainsi que la sécurité et la lutte contre le terrorisme* »<sup>88</sup>. De plus, à cette occasion, l'UE et la Tunisie ont signé « un accord administratif » entre le SEAE et le Ministère des Affaires étrangères tunisien, qui « *permettra à des diplomates et fonctionnaires de faire des stages courts dans*

---

<sup>85</sup> Commission européenne et Haute représentante, Déclaration conjointe : Renforcer le soutien de l'UE à la Tunisie, Bruxelles, 29 septembre 2016, JOIN(2016) 47 final, p. 13.

<sup>86</sup> Commission européenne et Haute représentante, Rapport sur l'état des relations UE-Tunisie dans le cadre de la Politique européenne de voisinage révisée mars 2018 (SWD(2018) 180 final, 30 avril 2018, pp. 14-15.

<sup>87</sup> *Ibid*, p. 15.

<sup>88</sup> Voir Déclaration conjointe à la presse à l'occasion de la 14<sup>ème</sup> session du Conseil d'association UE – Tunisie, Communiqué de presse n° 255/18, 15 mai 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/05/15/declaration-conjointe-a-la-presse-a-l-occasion-de-la-14eme-session-du-conseil-d-association-ue-tunisie/>

les institutions respectives »<sup>89</sup>. Autre nouveauté : le chef d'état-major de l'Armée (CEMA) tunisienne « a participé le 7 novembre 2017 à une session spéciale du Comité militaire » et un « arrangement de travail est en préparation sur les modalités de soutien médical du personnel de l'opération Sophia »<sup>90</sup>. Il s'agit donc d'avancées, aussi inédites que symboliques, dans le domaine de la défense à proprement parler.

## 2.4 – État des lieux des relations entre l'UE et les pays du Machrek

L'UE ne dispose pas de stratégie subrégionale vis-à-vis du Machrek contrairement au Maghreb, au Sahel, à la Corne de l'Afrique ou vis-à-vis du CCG. Autre spécificité de ce groupe de pays pour l'UE, la Jordanie qui a depuis longtemps été assimilée à un pays ('tiers' puis 'partenaire') méditerranéen alors qu'elle ne dispose que d'un accès indirect à la *Mare Nostrum* via la mer Rouge. L'Irak, par contre, demeure à l'écart de cette relation euro-méditerranéenne et bénéficie, non pas d'un AEMA, mais d'un Accord de partenariat et de coopération (APC). L'Égypte a jusqu'à présent été appréhendée par l'UE dans ce groupe assez hétéroclite car elle n'est pas membre de l'UMA et du fait du contexte géopolitique régional. Sa position est vraiment particulière car ce pays est profondément africain, alors que le Sinaï sert de pont vers l'Asie. C'est un élément à souligner dans le contexte actuel de réorientation de l'action extérieure de l'UE. Les relations avec la Syrie sont, quant à elles, suspendues et l'AEMA a été paraphé, mais jamais signé. Toutefois, de nombreuses actions de l'UE couvrent la question des réfugiés syriens et les conséquences de la guerre. L'aide humanitaire en faveur des populations civiles est en effet importante. C'est sans doute désormais l'un des dénominateurs communs de l'approche de l'UE dans la région : une focalisation sur la résilience des partenaires et la mise en place d'aides pour faire face aux conséquences, notamment humaines, des guerres et des crises régionales.

### 2.4.1 – Égypte

Les trois Priorités de partenariat avec l'Égypte ont été adoptées en juillet 2017, sur la base d'une recommandation (n° 1/2017) du Conseil d'association UE-Égypte du 25 juillet 2017<sup>91</sup> qui n'est pas juridiquement contraignante (contrairement aux décisions ; voir ci-après). De plus, on relèvera que seules trois priorités ont été identifiées, à savoir : i)

---

<sup>89</sup> « L'objectif est d'améliorer la connaissance des organisations respectives et de leurs méthodes de travail. Cela contribuera également à familiariser les diplomates tunisiens, et en particulier les jeunes diplomates, avec les politiques et le fonctionnement de l'UE », Conseil de l'UE, Conseil d'association UE-Tunisie, 15 mai 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2018/05/15/tunisia/>

<sup>90</sup> SWD(2018) 180 final, 30 avril 2018, *op. cit.*, p. 15.

<sup>91</sup> Recommandation n° 1/2017 du conseil d'association UE-Égypte du 25 juillet 2017 approuvant les priorités de partenariat UE-Égypte, JO L 255 du 3 octobre 2017, p. 26-31. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1543919445385&uri=CELEX:22017D1786>

l'économie moderne durable et le développement social de l'Égypte ; ii) les partenariats en politique étrangère ; iii) améliorer la stabilité. Par rapport à la Jordanie, au Liban ou même à l'Algérie, l'impression générale est que l'approche UE-Égypte est beaucoup moins ambitieuse, mais il faut souligner, à l'instar du rapport de 2017, que la « *négociation des priorités de partenariat a donné l'occasion de faire redémarrer sur de nouvelles bases* » les relations avec l'Égypte<sup>92</sup>. Le point 2 précise que l'UE et l'Égypte ont un « *intérêt commun à renforcer leur coopération en matière de politique étrangère aux niveaux bilatéral, régional et international* ». Le fait que l'Égypte « *occupe un siège au Conseil de sécurité des Nations unies et au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine* » et a « *un rôle à jouer dans ce domaine* » est clairement mis en avant de même que le fait qu'elle abrite le siège de la LEA avec laquelle l'UE « *a l'intention d'approfondir et d'élargir sa coopération* ». Au-delà de la sphère multilatérale, le partenariat entre l'UE et l'Égypte est « *important pour la stabilité et la prospérité dans la région méditerranéenne, au Moyen-Orient et en Afrique* ». Les suites de la révolution égyptienne et l'évolution d'un régime de plus en plus répressif, de même que l'assassinat du chercheur italien Giulio Regeni, en 2016, ont nettement influencé l'approche de l'UE.

Mais, dans l'approche pragmatique mise en place par l'UE en 2016 avec la SGUE (voir ci-après), il s'agit cependant de ne pas couper tous les ponts et même d'intensifier la coopération en matière de « *gestion et de prévention des crises, aux niveaux bilatéral et régional* ». Dans le domaine de la « *sécurité et du terrorisme* » et de « *l'extrémisme violent propice au terrorisme* », il est clairement affirmé que la « *lutte contre ces menaces représente un objectif commun* » de l'UE et de l'Égypte, « *lesquelles peuvent coopérer dans le cadre d'une approche globale qui permettra de traiter les causes profondes du terrorisme, dans le plein respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, afin de parvenir à contrer et prévenir la radicalisation et de promouvoir le développement socio-économique* ».

Bien évidemment, la « *gestion des flux migratoires dans l'intérêt mutuel* » est aussi l'une des priorités. Référence est notamment faite à la déclaration politique du sommet de La Valette et son plan d'action conjoint qui « *constitueront le principal cadre de coopération entre l'Union européenne et l'Égypte dans le domaine des migrations* »<sup>93</sup>.

On notera finalement qu'un rapport du 13 juillet 2017 mentionne des visites exploratoires au Caire liées à l'opération SOPHIA, à Frontex, mais aussi au programme EUROMED Police « *afin de d'améliorer le partage d'information et l'engagement en matière de coopération de sécurité ad hoc* »<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Rapport sur la mise en œuvre du réexamen de la politique européenne de voisinage, JOIN(2017) 18 final, 18 mai 2017, p. 5.

<sup>93</sup> Recommandation no 1/2017 du conseil d'association UE-Égypte du 25 juillet 2017 approuvant les priorités de partenariat UE-Égypte, *op. cit.*

<sup>94</sup> Voir Report on EU-Egypt relations in the framework of the revised ENP SWD(2017) 271 final, Brussels, 13 juillet 2017, <https://cdn4-eeas.fpis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/1wACOSvC3vUilkDqxUREs8Jrd6>

## 2.4.2 – Irak

Comme précédemment indiqué, l'Irak n'est pas appréhendé dans le cadre de la relation euro-méditerranéenne et bénéficie, non pas d'un AEMA, mais d'un Accord de partenariat et de coopération. Ce dernier a été conclu en 2012 et il s'agit, il faut le souligner, de la première relation contractuelle établie par l'UE avec ce pays<sup>95</sup>. Cet APC n'est cependant pas un accord commercial préférentiel et il est, par ailleurs, complété par un protocole d'accord sur un partenariat stratégique concernant l'énergie (conclu au préalable, en janvier 2010<sup>96</sup>). On notera que les dispositions de l'APC concernant la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité sont particulièrement développées en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et la prolifération et dissémination des armes.

D'autre part, au niveau de la PESC, il faut aussi rappeler la première mission intégrée État de droit de l'UE pour l'Irak (EUJUST LEX Irak) qui a été mise en place de 2005 à 2012 pour faire face aux « besoins urgents du système de justice pénale irakien en fournissant une formation aux fonctionnaires de haut niveau et de niveau intermédiaire, dans les domaines de l'encadrement supérieur et des enquêtes judiciaires »<sup>97</sup>.

Les projets concernant la sécurité au sens large sont aujourd'hui assez nombreux<sup>98</sup>. Le SEAE précisait, début 2018, que l'UE soutient le secteur de la sécurité et l'État de droit en Irak avec « plus de 16 millions d'euros ». Ainsi, l'UE aide les autorités irakiennes à « élaborer une stratégie de lutte contre le terrorisme conforme aux droits de l'Homme » et « collabore avec les services de renseignement et de maintien de l'ordre irakiens conformément à l'évaluation des besoins effectuée par les Nations unies »<sup>99</sup>. D'autre part, l'UE a engagé « quelque 650 millions d'euros au total sur la période 2014-2017 » pour faire face « à la crise humanitaire et de soutenir la stabilité et le développement du pays ». Pour 2017, l'aide globale apportée par l'UE à l'Irak « s'est élevée à plus de 200 millions d'euros entre les interventions humanitaires ou les crises immédiates, ainsi que les besoins de résilience et de développement à plus long terme »<sup>100</sup>.

---

[QwuRAE9dH5Eolacnc/mtime:1500281732/sites/eeas/files/2017\\_report\\_on\\_eu-egypt\\_relations\\_2015-2017.pdf](http://QwuRAE9dH5Eolacnc/mtime:1500281732/sites/eeas/files/2017_report_on_eu-egypt_relations_2015-2017.pdf)

<sup>95</sup> Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres et la République d'Irak, JO L 204, 31 juillet 2012, pp. 18-130.

<sup>96</sup> Memorandum of Understanding between the Government of Iraq and the EU on Strategic Partnership in Energy, [http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral\\_cooperation/doc/iraq/2010\\_01\\_18\\_iraq\\_mou\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/iraq/2010_01_18_iraq_mou_en.pdf)

<sup>97</sup> Action commune 2005/190/PESC du Conseil du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Irak, EUJUST LEX, JO L 62, 9 mars 2005, pp. 37-41.

<sup>98</sup> Voir le tableau en annexe pour les projets actuellement financés par l'instrument de paix et de stabilité.

<sup>99</sup> Traduction, SEAE, The EU and Iraq, Bruxelles, 9 février 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/32427/The%20EU%20and%20Iraq](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/32427/The%20EU%20and%20Iraq)

<sup>100</sup> *Ibid.*

En juillet 2017, une mission PSDC de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Irak (EUAM Iraq<sup>101</sup>) a été mise en place. La mission a officiellement été lancée en octobre 2017 et déployée en novembre 2017. Elle comprend trois objectifs stratégiques :

- ➔ *« fournir conseils et expertise aux autorités irakiennes au niveau stratégique afin de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie nationale de sécurité de l'Irak ;*
- ➔ *analyser, évaluer et recenser les possibilités d'un éventuel rôle accru de l'Union pour répondre aux besoins de la réforme du secteur de la sécurité en Irak sur le long terme ;*
- ➔ *aider la délégation de l'Union en Irak à coordonner le soutien apporté par l'Union et les États membres dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité en Irak ».*

Le 15 octobre 2018, la mission a été prorogée de 18 mois c'est-à-dire jusqu'en avril 2020 et un budget de 64 800 000 d'euros programmé<sup>102</sup>.

#### 2.4.3 – Jordanie

Les priorités de partenariat UE-Jordanie et son « pacte » de décembre 2016<sup>103</sup> remplacent le plan d'action UE-Jordanie entré en vigueur en octobre 2012. Parmi les Priorités de partenariat UE-Jordanie 2016-2018 figurent bien entendu le renforcement de la « coopération en matière de stabilité régionale et de sécurité, notamment en matière de lutte contre le terrorisme ». Il s'agit de continuer à « coopérer étroitement pour faire face à la déstabilisation de la région, notamment à la menace sécuritaire accrue résultant de la propagation de Daech et d'autres groupes terroristes ».

Il est prévu que l'UE et la Jordanie s'efforcent de « jeter des ponts dans d'autres situations de conflit, notamment le processus de paix au Proche-Orient et la situation dans la Corne de l'Afrique (processus d'Aqaba) ». Le pacte annexé à ces priorités contient un « Avenant n° 1 » relatif aux engagements de la Jordanie et de l'UE, reproduit ci-dessous.

---

<sup>101</sup> Décision (PESC) 2017/1869 du Conseil du 16 octobre 2017 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Irak (EUAM Iraq), JO L 266, 17 octobre 2017, pp. 12-18.

<sup>102</sup> Décision (PESC) 2018/1545 du Conseil du 15 octobre 2018 modifiant la décision (PESC) 2017/1869 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Irak (EUAM Iraq) JO L 259, du 16 octobre 2018, pp. 31-33.

<sup>103</sup> Décision n°1/2016 du Conseil d'association UE-Jordanie du 19 décembre 2016 sur les priorités de partenariat UE-Jordanie, JO L 355, 24 décembre 2016, p. 31.

**Tableau n° 4 : AVENANT N°1 AUX PRIORITÉS DE PARTENARIAT : ENGAGEMENTS DE LA JORDANIE ET DE L'UE**

<b>Renforcer la coopération en matière de stabilité et de sécurité, notamment en matière de lutte contre le terrorisme</b> Mécanismes d'examen : dialogue sur la lutte contre le terrorisme, sous-comités et/ou réunions thématiques, Conseil d'association	
<b>Engagements de la Jordanie</b>	<b>Engagements de l'UE</b>
1) Encourager la coopération interdépartementale et favoriser la coordination entre les donateurs internationaux en vue de poursuivre la mise en œuvre de stratégies de lutte contre le terrorisme/l'extrémisme violent fondées sur l'État de droit. 2) Intensifier davantage la coopération en matière de prévention de la radicalisation des jeunes et d'initiatives de déradicalisation, notamment dans le cadre de programmes d'éducation et de création d'emplois. 3) S'engager à établir une coopération et un dialogue stratégiques avec l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme 4) Gestion des catastrophes : renforcer la coordination interministérielle, améliorer la formation des responsables de la sécurité civile dans les domaines de la protection civile et de la gestion des risques de catastrophe et fournir les ressources nécessaires, renforcer les capacités du centre national de la sécurité et de la gestion des crises pour que ce dernier joue le rôle d'un centre régional de formation et d'exercice, ainsi que sensibiliser les communautés locales.	Niveau bilatéral a) Continuer de soutenir les efforts de la Jordanie en vue de prévenir et de lutter contre la radicalisation, l'extrémisme violent et le terrorisme. b) Intensifier la coopération dans les domaines de la sécurité aérienne, de la coopération judiciaire et de la gestion des frontières ; soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. c) Sécurité/lutte contre le terrorisme : coopération notamment avec l'UE et les agences spécialisées des États membres. d) Gestion des catastrophes : soutenir le renforcement des capacités d'alerte précoce, de prévention et de préparation et proposer un partenariat plus étroit dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union.

Décision n° 1/2016 du Conseil d'association UE-Jordanie du 19 décembre 2016 sur les priorités de partenariat UE-Jordanie, JO L 355, 24 décembre 2016, p. 44.

Le rapport de novembre 2018 sur les relations euro-jordanienne dans le cadre de la PEV révisée, précise, toujours en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, que l'UE et la Jordanie ont continué leurs travaux dans trois domaines : « (i) la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent, (ii) le financement du terrorisme, et (iii) la sécurité du transport aérien et des frontières, qui implique des agences spécialisées de l'UE ». Il est prévu d'intensifier la coopération pour « s'attaquer aux problèmes de la traite des êtres humains, des combattants terroristes étrangers et de la contrebande d'armes à feu »<sup>104</sup>.

<sup>104</sup> Il est aussi mentionné le fait que le programme de l'UE financé contre la lutte contre l'extrémisme violent a été finalisé et que les programmes suivants ont été « approuvés » ou « mis en œuvre »: ENI 2017 / 389-871 "Enhancing the capacities for disaster risk reduction and for national crises management including the coordination of international response in Jordan"; ENI 2017 / 389-629 "Capacity building of public

Il faut finalement aussi souligner l'engagement de l'UE en Jordanie en termes d'aide humanitaire. Ainsi « depuis le début de la crise syrienne, la Commission européenne a alloué un total d'environ € 2,2 milliard à la Jordanie sous forme d'aide humanitaire, au développement et macro-financière ». Pour la seule année 2018, la contribution humanitaire est de 36 millions d'euros<sup>105</sup>.

#### 2.4.4 – Liban

Le Liban a conclu son AEMA en juin 2002 et ne fait pas partie des pays couverts par le mandat concernant la négociation d'un ALECA. Il faut signaler que les priorités de partenariat du Liban ont été adoptées simultanément avec celles de la Jordanie en décembre 2016, et ce afin de les aider à faire face aux conséquences du conflit syrien en termes de réfugiés notamment. L'une des spécificités pour le Liban est qu'un nouveau « compact », en fait des tableaux contenant des engagements mutuels précis par rapport à certaines actions prioritaires, a été annexé aux priorités de partenariat. Autre spécificité notable : les priorités de partenariat UE-Liban ont été adoptées via une décision juridiquement contraignante du Conseil d'association en date du 11 novembre 2016<sup>106</sup>. La période couverte va de 2016 à 2020 et l'objectif général est de soutenir et de renforcer la résilience et la stabilité du Liban tout en cherchant à faire face aux conséquences du conflit en Syrie.

Les cinq priorités sont les suivantes :

- ➔ Sécurité et lutte contre le terrorisme (réforme du secteur de la sécurité et « capacités institutionnelles des acteurs de la sécurité, y compris l'application des lois, la gestion de la sécurité, les organes de contrôle et la justice ») ;
- ➔ gouvernance et État de droit (renforcement des « capacités institutionnelles » ; promotion de la « démocratie et de l'État de droit, y compris la bonne gouvernance et des institutions transparentes, stables et efficaces, la protection de la liberté d'expression et une presse indépendante ») ;

---

security directorate / borders and residence department"; ENI 2013 / 336-152 "Strengthening the Working Methodologies of the Public Security Directorate (PSD) in Jordan" ICSP 2018 / 395-995 "Youth Empowerment: Media and Information Literacy as a response to prevent hate and violent extremism"; ICSP 2017 / 384-904 "Support the national efforts in managing migration flows and refugee influx in the context of the Syria crisis"; ICSP 2016 / 372-161 "Equipment and Renovation of Facilities – Strengthening Resilience to Violent Extremism in Jordan"; ICSP 2016 / 372-058 "Youth Advancement for a Peaceful and Productive Tomorrow"; ICSP 2015 / 371-864 "Technical assistance to support the Government of Jordan's effort to prevent violent extremism"; regional programmes: ICSP 2017 / 394-210 "EU/MENA Counter-Terrorism Training Partnership 2 (CEPOL CT 2); ICSP CT Mena ENI EUROMED Justice IV; CyberSouth – Cooperation on cybercrime in the Southern Neighbourhood; EuroMed Police. Joint Staff Working Document, Report on EU-Jordan relations in the framework of the revised ENP (2017-2018), SWD(2018) 485 final, 29 novembre 2018, p. 3, [https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/8lQFCUeOHGIlxBnDxXRU n4cEUbOrs1-O-zZSDnXTNM/mtime:1543494069/sites/eeas/files/jordan\\_country\\_report\\_2017-2018\\_final.pdf](https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/8lQFCUeOHGIlxBnDxXRU n4cEUbOrs1-O-zZSDnXTNM/mtime:1543494069/sites/eeas/files/jordan_country_report_2017-2018_final.pdf)

<sup>105</sup> ECHO, Fiche info, 31 janvier 2019, [https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/jordan\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/jordan_fr)

<sup>106</sup> Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities, OJ L 350, 22 December 2016, pp. 114-125.

- ➔ favoriser la croissance et les opportunités d'emploi ;
- ➔ Migration et mobilité (négociation d'une déclaration commune pour lancer le partenariat pour la mobilité) ;
- ➔ Mécanismes de dialogue et de coordination mutuelle.

Le « Pacte UE-Liban », annexé aux Priorités de partenariat, définit certaines actions convenues d'un commun accord ainsi que des actions prioritaires pour « soutenir la stabilisation du pays » sur la période 2016-2020. Il est également souligné que « le mécanisme d'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre du pacte s'appuiera notamment sur les dialogues politiques dans le cadre général de l'accord d'association UE-Liban ». Les engagements réciproques en matière de renforcement de la stabilité sont résumés dans le tableau suivant.

**Tableau n° 5 : ENGAGEMENTS RECIPROQUES UE-LIBAN CONCERNANT LA STABILITÉ : SÉCURITÉ ET LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

1. Renforcer la stabilité : sécurité et lutte contre le terrorisme	
Engagements de l'UE	Engagements du Liban
<p>a) Soutenir activement la mise en œuvre de la <b>feuille de route consacrée à la lutte contre le terrorisme</b> au moyen d'une assistance technique et financière et d'un soutien non financier. Fournir une assistance technique et un soutien financier pour lutter contre les activités criminelles, notamment les activités des passeurs et la traite des êtres humains ou le trafic de drogues et d'armes à feu. Renforcer la gestion intégrée des frontières en soutenant les quatre services de contrôle aux frontières. Soutenir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Soutenir la prévention des conflits et la médiation ainsi que les interventions visant à lutter contre l'extrémisme violent et à dissiper les tensions.</p> <p>f) Intensifier la coopération et le soutien en matière de sécurité et de sûreté aériennes.</p>	<p>i. Améliorer la coordination des services de sécurité, notamment des agences chargées de la gestion des frontières. Soutenir les activités opérationnelles du comité interministériel de lutte contre le terrorisme créé le 26 mai 2016. Concevoir et mettre en œuvre une stratégie globale et intégrée de lutte contre le terrorisme, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies concernées. Convenir d'une stratégie de gestion intégrée des frontières comprenant une coordination renforcée des agences de sécurité libanaises et une coopération au sein des programmes pertinents de l'UE.</p> <p>v. Intensifier la coopération en matière de sécurité et de sûreté aériennes.</p>

**Source :** Décision du Conseil d'association UE-Liban n°1/2016 du 11 novembre 2016 approuvant les priorités de partenariat UE-Liban, JO L 350 du 22 décembre 2016, pp. 114-125.

La Commission, dans un communiqué de presse de mars 2018 à propos de l'octroi d'une aide de 50 millions d'euros en faveur du secteur de la sécurité au Liban, soulignait que l'UE a « investi plus de 85 millions d'euros dans l'ensemble du secteur depuis 2006 ». Les activités de l'UE incluent une « aide au renforcement des capacités des forces de sécurité libanaises, à la gestion intégrée des frontières, à la surveillance civile et à l'atténuation des menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ainsi qu'au déminage ».

Le communiqué souligne qu'en 2018, l'accent est mis sur la « *gestion intégrée des frontières et la lutte contre le terrorisme* »<sup>107</sup>.

La situation au Sud Liban demeure au centre des préoccupations. Le rapport sur les relations UE-Liban dans le cadre de la PEV rénovée du 23 juin 2017 précise que près de 7 millions d'euros d'équipement ont été fournis entre 2006 et 2016 et que l'UE a fourni aux forces armées libanaises un « *appui novateur dans divers domaines, notamment le renforcement des capacités institutionnelles, le dialogue et l'interaction entre civils et militaires ainsi que l'action anti-mines* ». Le Liban est notamment le « *premier pays de la région MENA à bénéficier d'un programme complet de gestion intégrée des frontières (IBM) qui est entré dans sa deuxième phase en 2016 avec une enveloppe supplémentaire de 9 millions d'euros* ». Le rapport mentionne aussi que les autorités libanaises ont « *désigné un point de contact pour Eurojust* » afin de « *faciliter la coopération avec l'agence de l'UE en cas de besoin opérationnel* ». Le rapport indique également que l'UE et le Liban ont convenu de la nécessité de développer la « *coordination entre les agences de sécurité* ». Le rôle de l'Agence de l'Union européenne pour la formation des agents des services répressifs (CEPOL<sup>108</sup>) en matière de lutte contre le terrorisme est souligné, de même que les progrès accomplis dans l'adoption d'une nouvelle législation en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. L'aide de l'UE au Liban pour réviser sa législation nationale sur les systèmes de contrôle des exportations de biens à double usage afin de lutter contre la prolifération des ADM et des matériels, équipements et technologies connexes est également mise en exergue dans le rapport<sup>109</sup>. Il faut aussi signaler que l'UE et le Liban ont élaboré conjointement un « *plan d'action visant à renforcer les capacités de cyber sécurité des forces de sécurité intérieure dans le cadre d'un programme de développement régional pour les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord* » et intitulé « *CT MENA Counter-Terrorism in the Middle East and North Africa (2017-2021)* »<sup>110</sup>.

Au niveau des montants de la coopération, la Commission européenne précisait, en novembre 2018, que durant la Conférence de Rome II<sup>111</sup> de mars 2018, sur le soutien

---

<sup>107</sup> « Sur cette enveloppe, 46,6 millions d'euros seront affectés à la promotion de l'État de droit, à l'amélioration de la sécurité et à la lutte contre le terrorisme jusqu'en 2020, et 3,5 millions d'euros seront destinés à assurer la sécurité aéroportuaire. » Commission européenne, L'UE octroie une aide de 50 millions d'euros en faveur du secteur de la sécurité au Liban, Communiqué de presse, Bruxelles, 15 mars 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1902\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1902_fr.htm)

<sup>108</sup> <https://www.cepol.europa.eu/fr>

<sup>109</sup> Traduction sur la base de European Commission- High Representative, Joint staff working document, Report on EU-Lebanon relations in the framework of the revised ENP, Brussels, 23 June 2017, Bruxelles, 23 juin, 2017 SWD(2017) 251 final, p. 3, [https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/b4UZf6syXpn5SBPgxT\\_Cs\\_nXCiys-nlY4Z9irscqto/mtime:1498212387/sites/eeas/files/joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en.pdf](https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/b4UZf6syXpn5SBPgxT_Cs_nXCiys-nlY4Z9irscqto/mtime:1498212387/sites/eeas/files/joint_staff_working_paper_en.pdf).

<sup>110</sup> Commission européenne et Haut Représentant, Report on EU-Lebanon relations in the framework of the revised ENP (2017-2018), SWD(2018) 484 final, 29 November 2018, p. 3, [https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/7MqGLIALgIL4LaFb0GEbY8r4SrTCPmr1gsE6ixRs8Al/mtime:1543494194/sites/eeas/files/lebanon\\_country\\_report\\_2017-2018\\_final.pdf](https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/7MqGLIALgIL4LaFb0GEbY8r4SrTCPmr1gsE6ixRs8Al/mtime:1543494194/sites/eeas/files/lebanon_country_report_2017-2018_final.pdf)

<sup>111</sup> [https://www.esteri.it/mae/en/sala\\_stampa/archivionotizie/approfondimenti/joint-statement.html](https://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/joint-statement.html)

des forces armées et des forces de sécurité intérieure du Liban, l'UE avait annoncé son soutien à « hauteur de 50 millions d'euros jusqu'en 2020 »<sup>112</sup>.

Dans l'ensemble, pour la période 2017-2020, l'allocation indicative de l'enveloppe financière PEV dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage est comprise entre 186,5 et 227,9 millions d'euros pour promouvoir la croissance et l'emploi, la gouvernance locale le développement socio-économique et l'État de droit mais aussi afin de renforcer la sécurité et à lutter contre le terrorisme. Il faut ajouter à cela un appui complémentaire pour le renforcement des capacités et à la société civile. Au-delà de cette assistance financière, il faut également mentionner que la réponse de l'UE à la crise syrienne inclut des financements très importants au niveau de l'aide humanitaire<sup>113</sup>.

#### 2.4.5 – Syrie

La coopération bilatérale de l'UE avec le gouvernement syrien a été suspendue en 2011. Une aide humanitaire et de l'assistance de première nécessité ont toutefois été mises en œuvre au profit des populations civiles et des réfugiés<sup>114</sup>. Depuis 2011, « l'UE a collectivement (c'est-à-dire avec les États membres) mobilisé plus de 9 400 000 000 EUR

---

<sup>112</sup> « Dont 3,5 millions déjà engagés pour renforcer la sécurité aérienne au Liban sur 18 mois, et environ 46 millions d'euros pour des programmes d'assistance technique, de formation et d'équipement visant à soutenir toutes les agences de sécurité en matière d'État de droit, la sécurité et la lutte antiterroriste, l'accent étant mis sur la gestion intégrée des frontières et la lutte antiterroriste », SWD(2018) 484 final, op. cit., 29 novembre 2018, p. 3.

<sup>113</sup> « Outre les contributions importantes des États membres de l'UE, depuis le début de la crise syrienne, l'UE a alloué plus d'un milliard d'euros au Liban, tant pour l'aide humanitaire que pour le développement. 800 millions d'euros ont été spécifiquement alloués en réponse à la crise syrienne pour soutenir les communautés hôtes au Liban et les réfugiés syriens, notamment via le fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne ». Traduit sur la base de : Conseil de l'UE, European Union's position for the Association Council's eighth meeting, Brussels, 18 July 2017, Point 5, <https://www.consilium.europa.eu/media/23524/st11508en17.pdf>. Voir également en ce qui concerne les questions humanitaires : ECHO, Fiche Info, novembre 2018, [http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/lebanon_fr)

<sup>114</sup> Voir au sujet de l'aide en faveur des réfugiés : Commission européenne, Crise des réfugiés syriens : le Fonds d'affectation spéciale de l'UE lance des programmes d'aide d'urgence d'un montant de 40 millions d'euros pour secourir jusqu'à 400 000 personnes au Liban, en Turquie, en Jordanie et en Iraq, 29 mai 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5074\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5074_fr.htm); Commission européenne, EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en); Commission européenne, Crise des réfugiés syriens : le Fonds d'affectation spéciale de l'UE lance des programmes d'aide d'urgence d'un montant de 40 millions d'euros pour secourir jusqu'à 400 000 personnes au Liban, en Turquie, en Jordanie et en Iraq, 29 mai 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5074\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5074_fr.htm); Commission européenne (ECHO) ; Fiche Info Syrie, novembre 2018, [http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_fr) ; Voir aussi Commission européenne, EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad_en) ; RDPP (Programme pour le Développement et la protection régionale des réfugiés et des communautés hôtes au Liban, en Jordanie et en Irak) [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7988/rdpp-programme-pour-le-developpement-et-la-protection-regionale-des-refugiés-et-des-communautés\\_fr](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7988/rdpp-programme-pour-le-developpement-et-la-protection-regionale-des-refugiés-et-des-communautés_fr) ; Voir aussi SEAE, Programme pour le Développement et la protection régionale des réfugiés et des communautés hôtes au Liban, en Jordanie et en Irak RDPP, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7988/rdpp-programme-pour-le-developpement-et-la-protection-regionale-des-refugiés-et-des-communautés\\_fr](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7988/rdpp-programme-pour-le-developpement-et-la-protection-regionale-des-refugiés-et-des-communautés_fr)

en réaction à la crise en Syrie, tant sur le territoire syrien que dans la région, ce qui la place en tête des donateurs »<sup>115</sup>.

L'adoption des « éléments d'une stratégie de l'UE à l'égard de la Syrie » ont été publiés dans le cadre d'une communication conjointe de la Commission et du Haut représentant en date du 14 mars 2017<sup>116</sup> et approuvé par le Conseil le 3 avril 2017.<sup>117</sup>

Ces éléments sont assez limités mais constituent le fondement de l'approche de l'Union européenne. Cette dernière a organisé à Bruxelles, en avril 2017, une conférence sur l'aide à la Syrie et aux pays de la région, au cours de laquelle la communauté internationale s'est engagée à apporter une aide d'un montant de 5,6 milliards d'euros en 2017 pour « soutenir les activités humanitaires, de résilience et de développement ». En avril 2018, elle a organisé une deuxième conférence à Bruxelles, lors de laquelle les participants ont « promis un montant de 3,5 milliards d'euros pour 2018 et 2,7 milliards d'euros supplémentaires pour 2019-2020 »<sup>118</sup>.

#### 2.4.6 – Territoires palestiniens

L'Accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges commerciaux et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), d'autre part, agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, est entré en vigueur en juillet 1997<sup>119</sup>. En raison de la situation politique notamment dans la bande de Gaza, les relations euro-palestiniennes se sont toutefois délitées depuis 2008.

Au niveau de la PESC, il faut rappeler que les premières actions communes ont été adoptées en 1994, le Traité de Maastricht introduisant la PESC et la PESD, étant entré en vigueur en novembre 1993. Le 19 avril 1994, le Conseil a adopté une première ac-

---

<sup>115</sup> Communication conjointe de la Commission et du Haut représentant, Éléments d'une stratégie de l'UE à l'égard de la Syrie, JOIN(2017) 11, Bruxelles, 14 mars 2017.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017JC0011&from=EN>

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Conseil de l'UE, Le Conseil adopte la stratégie de l'UE pour la Syrie, 3 avril 2017, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/>

<sup>118</sup> Parlement européen, Fiches techniques : Syrie, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/173/partenaires-du-sud> ; Conseil de l'UE, Aide à apporter pour l'avenir de la Syrie et des pays de la région – Conférence de Bruxelles, 04-05 avril 2017, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2017/04/04-05/>; Conseil de l'UE, Aide à apporter pour l'avenir de la Syrie et des pays de la région – Conférence de Bruxelles, 24 et 25/4/2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2018/04/24-25/>

<sup>119</sup> Accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges commerciaux et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part, JO L 187, 16 juillet 1997, pp. 3-135.

tion commune<sup>120</sup> visant à appuyer le processus de paix au Moyen-Orient afin de fournir une assistance à la création d'une force de police palestinienne ; participer à la protection du peuple palestinien par l'envoi d'une « *présence internationale temporaire* » dans les Territoires palestiniens, en application de la résolution 904 du Conseil de sécurité et soutenir la préparation et l'observation des premières élections palestiniennes. La seconde action commune a concerné la désignation d'un envoyé spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient<sup>121</sup>. La troisième action commune relative à un programme d'assistance de l'Union européenne pour soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leur origine dans les territoires sous son contrôle<sup>122</sup> a été adoptée en avril 1997. Celle-ci prévoyait la création d'un programme d'assistance de l'UE défini pour une durée de trois ans « *afin de soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leur origine dans les territoires sous son contrôle et d'aider à la mise en place des structures administratives palestiniennes requises à cet effet* »<sup>123</sup>.

En 2019, eu égard à la situation sécuritaire et aux conditions politiques dégradées, deux missions sont, en théorie, en cours : EUPOLCOPS et EUBAM Rafah. En décembre 2005, la mission d'assistance aux frontières EUBAM Rafah<sup>124</sup> a été mise en place pour aider à garantir le respect des normes internationales au point de passage de Rafah entre la bande de Gaza et l'Égypte<sup>125</sup> suite aux invitations, faites en novembre 2005, par « *l'Autorité palestinienne et le gouvernement israélien* »<sup>126</sup>. Le point de passage de Rafah a toutefois été fermé à la suite de la prise de contrôle de la bande de Gaza par le Hamas en 2007. Cependant l'UE est demeurée prête à réactiver la mission qui a été prolongée pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2018 au 30 juin 2019, avec une dota-

---

<sup>120</sup> Décision du Conseil du 19 avril 1994 sur une action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article J 3 du Traité sur l'Union européenne, en appui au processus de paix au Moyen-Orient. JOCE n° L 119, 7 mai 1994. p. 1.

<sup>121</sup> Son mandat comprenait notamment l'objectif « d'établir et de maintenir des contacts étroits avec toutes les parties au processus de paix, les autres pays de la région, les États-Unis d'Amérique et d'autres pays intéressés, ainsi que les organisations internationales compétentes, afin d'œuvrer avec eux au renforcement du processus de paix » et de « suivre les actions des parties qui risquent de porter atteinte au résultat des négociations sur le statut permanent.".

<sup>122</sup> Action commune du 29 avril 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la mise en place d'un programme d'assistance de l'Union européenne pour soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leur origine dans les territoires sous son contrôle. JO n° L 120 du 12/05/1997, p. 2.

<sup>123</sup> Article 1 § 1.

<sup>124</sup> Voir le site de la mission : <https://www.eubam-rafah.eu/>

<sup>125</sup> Action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), JO L 327 du 14 décembre 2005, pp. 28-32.

<sup>126</sup> Point 9 du préambule de l'Action commune 2005/889/PESC, *Ibid.*

tion qui s'élève à 2 040 000 d'euros<sup>127</sup>. Le site Internet de la mission précise que depuis la dernière ouverture du point de passage en présence d'observateurs de l'EUBAM, le 9 juin 2007, « *la mission est restée en attente, dans l'attente d'une solution politique et prête à reprendre ses activités dans les plus brefs délais* »<sup>128</sup>.

L'objet initial de la mission de police de l'UE pour les Territoires palestiniens (EUPOL COPPS)<sup>129</sup>, adoptée en décembre 2005 et mise en place en janvier 2006, était de « *contribuer à la mise en place de dispositifs de police durables et efficaces sous gestion palestinienne, conformément aux meilleures normes internationales, en coopération avec les programmes de la Communauté pour le développement institutionnel et d'autres efforts de la communauté internationale s'inscrivant dans le cadre général du secteur de la sécurité, y compris la réforme de la justice pénale* »<sup>130</sup>. EUPOL COPPS est devenue, à partir de 2008, une mission de police et État de droit, ainsi que le précise le site Internet de la mission<sup>131</sup>. Il faut aussi rappeler que l'UE faisant partie du Quartet, ces missions s'inscrivent dans ce cadre et préciser que le siège de la mission se trouve à Ramallah en Cisjordanie. Elle est composée de 72 membres de personnel international et 40 membres de personnel local. Son budget est de 12 667 millions d'euros pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2018 au 30 juin 2019<sup>132</sup>.

## 2.5 – La dimension UE-Ligue des États arabes et les relations UE-CCG

La guerre israélo-arabe de 1973 et ses conséquences économiques et politiques sont à l'origine des premiers exercices du dialogue euro-arabe. Ce dialogue a culminé avec l'adoption de la déclaration de Venise en juin 1980<sup>133</sup>, puis a quelque peu périclité pour reprendre de l'importance à partir de 2008 et surtout après les premières révoltes arabes.

---

<sup>127</sup> Décision (PESC) 2018/943 du Conseil du 29 juin 2018 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), JO L 166, 3 juillet 2018, p. 19.

<sup>128</sup> <https://www.eubam-rafah.eu/en/node/5048>

<sup>129</sup> Action commune 2005/797/PESC du Conseil du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les Territoires palestiniens, JO L 300, 17 novembre 2005, pp. 65–69. Site Internet : <http://eupolcopps.eu>

<sup>130</sup> Article 2 de l'action commune 2005/797/PESC, *op. cit.*

<sup>131</sup> Traduit sur la base de SEAE (site Internet de la mission EUPOL COPPS), About the Mission, <http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps>

<sup>132</sup> <http://eupolcopps.eu/en/content/what-eupol-copps>

<sup>133</sup> Voir Conseil européen des 12-13 juin 1980 à Venise, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-80-2\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-80-2_fr.htm)

### 2.5.1 – La relance du dialogue et de la coopération euro-arabes suite aux révoltes et révolutions

Une première réunion entre les Ministres des Affaires étrangères de l'UE, le Secrétaire général de la LEA et le Commissaire en charge des relations extérieures s'est tenue à Malte en février 2008. Le Communiqué de Malte<sup>134</sup> a proposé de développer ce dialogue euro-arabe sur : les négociations israélo-palestiniennes, l'Irak, la crise au Liban et le conflit territorial entre l'Iran et les Émirats arabes unis. A la suite de cette première réunion, un bureau de liaison entre la Commission européenne et la LEA a été créé en 2009 à Malte pour coordonner la coopération notamment au niveau du commerce, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'énergie, de l'environnement et des capacités administratives.<sup>135</sup> En 2010, un projet sur le « Renforcement des capacités d'intervention en cas de crise de la Ligue des États arabes » a été mis en place puis, avec le « printemps arabe »<sup>136</sup>, un dialogue de « haut niveau » – devenu « stratégique » – a été mis en place entre l'UE et la LEA<sup>137</sup>. Cinq réunions des ministres des Affaires étrangères se sont tenues depuis 2012, celle du 4 février 2019<sup>138</sup> était consacrée à la préparation d'un premier sommet euro-arabe. Ce dernier avait été envisagé initialement pour 2018<sup>139</sup> mais s'est tenu les 24-25 février 2019 en Égypte<sup>140</sup>. Concernant les questions de sécurité, il faut signaler qu'à l'agenda de ces rencontres figurent des questions récurrentes telles que celle du terrorisme, du processus de paix, de la Syrie, du conflit territorial Iran-Émirats arabes unis et de la situation au Liban. D'autres sujets apparaissent régulièrement dont la situation au Yémen, dans le Sahel, au (Sud)-Soudan, en Somalie et la piraterie.

---

<sup>134</sup> Voir Malta Communiqué, EU-League of Arab States Foreign Affairs Ministerial meeting, 11 février 2008, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/wgme20080220\\_eu\\_arabstates\\_/wgme20080220\\_EU\\_arabstates\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/wgme20080220_eu_arabstates_/wgme20080220_EU_arabstates_en.pdf)

<sup>135</sup> Speech by Deputy Prime Minister Dr. Tonio Borg at the Official Opening of the EC-LAS Liaison Office, Oct 14, 2009, <http://foreignaffairs.gov.mt/en/Archives/Pages/Speech-by-Deputy-Prime-Minister-Dr--Tonio-Borg-at-the-Official-Opening-of-the-EC-LAS-Liaison-Office.aspx>

<sup>136</sup> Les conclusions du Conseil européen de mars 2011 insistent sur le « rôle important » joué par « les pays arabes » et « en particulier la Ligue arabe », pour soutenir la mise en œuvre de la résolution 1973 du Conseil sécurité des Nations unies alors que les opérations militaires étaient en cours. Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, points 18 et 19.

<sup>137</sup> C'est la seconde réunion des MAE du 13 novembre 2012 qui a permis d'adopter la déclaration du Caire ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/133465.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/133465.pdf)). Celle-ci mentionne le dialogue entre la Haute représentante Catherine Ashton et le secrétaire général de la LEA Nabil Elaraby, de même que le mécanisme de rencontres des hauts fonctionnaires mis en place entre l'UE et la LEA. La Déclaration d'Athènes de 2014 est le fondement du Dialogue stratégique UE-LEA et a instauré, à partir de novembre 2015, un dialogue régulier sur les questions politiques et de sécurité. (voir [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7933/league-arab-states-las\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7933/league-arab-states-las_en)).

<sup>138</sup> Conseil de l'UE, Réunion ministérielle UE-Ligue des États arabes, 4 février 2019, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2019/02/04/>

<sup>139</sup> Voir Les Conclusions du Conseil Affaires étrangères, Luxembourg, Presse 7922/17, 3 avril 2017, p. 15.

<sup>140</sup> Le Conseil précise que pour ce premier sommet « les dirigeants des deux parties chercheront à renforcer les liens arabo-européens. Ils aborderont également un large éventail de questions et de défis communs, tels que : le multilatéralisme ; le commerce et l'investissement ; les migrations ; la sécurité ; la situation dans la région. Conseil de l'UE, Sommet UE-Ligue des États arabes, Charm el-Cheikh, Égypte, 24-25 février 2019, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2019/02/24-25/>

Au-delà du dialogue et des déclarations politiques, il faut mentionner que lors de la quatrième rencontre des Ministres des Affaires étrangères du Caire le 20 décembre 2016<sup>141</sup> il a été suggéré de développer des mécanismes de prévention au niveau diplomatique et des mesures de confiance et de sécurité.<sup>142</sup> On soulignera qu'à cette occasion, un second programme de travail conjoint UE-LEA (2016-2018) a été adopté et la seconde phase du projet « Renforcement des capacités d'intervention en cas de crise de la Ligue des États arabes » lancée<sup>143</sup>. Ce renforcement des capacités a été à l'origine de l'inauguration d'un Centre de réponse aux crises (« crisis room »), au siège de la LEA et de la création d'un programme de formation de diplomates.

Dans le cadre des préparatifs du premier sommet, le SEAE insiste également sur :

- ➔ le fait que l'UE et la LEA coopèrent pour lutter contre le trafic illicite d'armes dans le cadre d'un projet d'un montant de 2,7 millions d'euros pour le renforcement des capacités et la formation dans le domaine du contrôle des armes classiques dans les États membres de la LEA ;<sup>144</sup>
- ➔ la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, les efforts de la coalition mondiale contre Daech et le fait que dans le cadre du dialogue stratégique des groupes de travail ont été créés sur la lutte contre le terrorisme et la lutte contre le crime organisé ;
- ➔ l'importance de la création d'un Centre de réponse aux crises (4,4 millions d'euros) et du programme de formation des diplomates<sup>145</sup>.

La crainte des pays du Golfe, et notamment de l'Arabie Saoudite, de voir le printemps arabe et donc les révoltes se propager et déstabiliser les régimes existants, y compris dans le Golfe et notamment au Bahreïn, a joué un rôle important dans le renforcement de la relation UE-LEA. Mais force est de constater que, dans l'après « printemps arabe », les structures mises en place se maintiennent voire se consolident.

---

<sup>141</sup> Declaration 4th Meeting of the Foreign Ministers of the European Union (EU) and the League of Arab States (LAS) Cairo, Egypt, 20 December 2016 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17651/declaration-adopted-fourth-league-arab-states-european-union-ministerial-meeting\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17651/declaration-adopted-fourth-league-arab-states-european-union-ministerial-meeting_en).

<sup>142</sup> Voir The European Union (EU) Political and Security Committee (PSC) and the League of Arab States (LAS) Permanent Representatives' hold their fifth meeting, Cairo, 1 décembre 2016, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16185/european-union-eu-political-and-security-committee-psc-and-league-arab-states-las-permanent\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16185/european-union-eu-political-and-security-committee-psc-and-league-arab-states-las-permanent_en)

<sup>143</sup> Voir les points 11 & 12.

<sup>144</sup> Et de préciser qu'un « groupe de travail sur les armes de destruction massive, les armes légères et de petit calibre et le contrôle des armes a été créé en 2015 dans le cadre du dialogue stratégique UE-LAA et se réunit régulièrement pour évaluer les progrès accomplis ».

<sup>145</sup> SEAE, EU-LAS relations 1<sup>er</sup> février 2019, [https://cdn5-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/lqnh8YhgLVN8RPYS-BoSt8kFN29OIVL6j9JlxW5xcoo/mtime:1549036092/sites/eeas/files/factsheet\\_eu\\_las\\_-\\_february\\_2019.pdf](https://cdn5-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/lqnh8YhgLVN8RPYS-BoSt8kFN29OIVL6j9JlxW5xcoo/mtime:1549036092/sites/eeas/files/factsheet_eu_las_-_february_2019.pdf)

## 2.5.2 – La bilatéralisation des relations entre l'UE et le Conseil de coopération du Golfe

Au niveau du Conseil de Coopération du Golfe (Royaume de Bahreïn, État du Koweït, Sultanat d'Oman, État du Qatar, Royaume d'Arabie saoudite et Émirats arabes unis), les négociations avec l'UE concernant un accord de libre-échange ont été suspendues en 2008. Des discussions techniques se sont poursuivies malgré le fait qu'aucune date n'ait été fixée pour la reprise des négociations officielles. C'est donc l'ancien accord de coopération de 1989<sup>146</sup>, dont l'objectif essentiel est de contribuer au renforcement de la stabilité dans une région d'une importance stratégique et de faciliter les relations politiques et économiques<sup>147</sup>, qui demeure, en principe, le fondement de la relation UE-CCG en tant que telle<sup>148</sup>. Il prévoit des réunions ministérielles annuelles entre Ministres des Affaires étrangères de l'UE et du CCG, ainsi qu'entre hauts fonctionnaires. Toutefois, c'est en réalité le format « UE-LEA » qui constitue aujourd'hui le cadre privilégié du dialogue politique et de sécurité.

De plus, on assiste simultanément à un renforcement des relations bilatérales entre l'UE et les membres du CCG<sup>149</sup>. Les problèmes diplomatiques entre ces derniers et, surtout depuis 2017, entre le Qatar et l'Arabie Saoudite n'y sont pas étrangers. Ainsi, un premier « arrangement de coopération » a été conclu entre l'UE et les Émirats arabes unis<sup>150</sup>, suivi d'un second avec le Qatar, le 7 mars 2018, et d'un troisième avec Oman le 20 septembre 2018<sup>151</sup>. Ceux-ci ont été conclus entre le SEAE et les Ministères des affaires étrangères des pays concernés et doivent servir de cadre à un dialogue politique renforcé et à une coopération plus développée pour les secteurs d'intérêt commun et plus particulièrement le secteur privé, l'innovation et la recherche<sup>152</sup>.

---

<sup>146</sup> Accord de coopération entre, d'une part, la Communauté économique européenne et, d'autre part, les pays parties à la charte du Conseil de coopération pour les États arabes du Golfe (l'État des Émirats arabes unis, l'État de Bahreïn, le Royaume d'Arabie Saoudite, le sultanat d'Oman, l'État de Qatar et l'État de Koweït), JO L 54, 25 février 1989, pp. 3-15.

<sup>147</sup> L'accord se concentre sur la coopération économique (domaines de l'énergie, de l'industrie, du commerce et des services, de l'agriculture, de la pêche, de l'investissement, des sciences, de la technologie et de l'environnement).

<sup>148</sup> Voir SEAE, Gulf Cooperation Council (GCC) and the EU, 2 mai 2016,

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/338/gulf-cooperation-council-gcc-and-the-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/338/gulf-cooperation-council-gcc-and-the-eu_en)

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> SEAE, EU and UAE sign a Cooperation Arrangement, Press releases, Bruxelles, 31 janvier 2018,

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39170/eu-and-uae-sign-cooperation-arrangement\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39170/eu-and-uae-sign-cooperation-arrangement_en)

<sup>151</sup> SEAE, Share, EU and Oman sign a Cooperation Arrangement, Bruxelles, 20/09/2018,

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50857/eu-and-oman-sign-cooperation-arrangement\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50857/eu-and-oman-sign-cooperation-arrangement_en)

<sup>152</sup> SEAE, EU and Qatar sign a Cooperation Arrangement, Press releases, Bruxelles 7 mars 2018,

[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40967/eu-and-qatar-sign-cooperation-arrangement\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40967/eu-and-qatar-sign-cooperation-arrangement_en)

On notera que lors de la conclusion de l'arrangement avec les Émirats arabes unis (EAU), des discussions se sont également tenues entre la HR/VP Mme Mogherini et le Sheikh Abdullah sur le Yémen, l'Iran, la Syrie, le processus de paix et la Lybie mais aussi la situation au Sahel<sup>153</sup>. Depuis 2016, il semble effectivement que les relations bilatérales avec les Émirats arabes unis aient pris une importance particulière. Le SEAE souligne notamment que :

- ➔ les EAU « ont été de plus en plus actifs sur la scène régionale et mondiale, se révélant être un partenaire solide et fiable pour l'UE dans plusieurs domaines, notamment la lutte contre le terrorisme, l'énergie, l'environnement, les changements climatiques, la non-prolifération et le dialogue économique » ;
- ➔ la coopération UE-EAU dans le domaine de « la lutte contre le terrorisme a considérablement progressé ces dernières années, notamment grâce à un accord prévoyant l'organisation de séances de dialogue annuelles sur la lutte contre le terrorisme »<sup>154</sup> ;
- ➔ les EAU « accueillent depuis juin 2014 le secrétariat régional des centres d'excellence de l'Union européenne sur les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) en matière d'atténuation des risques », qui est financé par l'Instrument européen de paix et de stabilité ;
- ➔ en ce qui concerne la « sécurité maritime, l'UE a dirigé les efforts internationaux déployés dans l'océan Indien » et elle partage avec les EAU un « intérêt commun pour la Corne de l'Afrique et pour la sécurité des compagnies de navigation », ceci ayant permis une « coopération plus étroite entre l'UE et les Émirats Arabes Unis »<sup>155</sup>.

En décembre 2018, le SEAE a également annoncé qu'une troisième délégation de l'UE serait établie dans le Golfe, au Koweït et ce après celle de Riyad en Arabie saoudite en 2004 et plus récemment, en 2013, celle d'Abu Dhabi, dans les Émirats Arabes unis<sup>156</sup>. La bilatéralisation mais aussi la différenciation des relations entre l'UE et chacun des membres du CCG se confirme. Il s'agit donc d'une réorientation importante par rapport à une stratégie régionale mise en place à la fin des années 1980. Ce n'est pas la seule nouveauté car la dimension africaine de la relation euro-arabe a aussi largement évolué ces dernières années.

---

<sup>153</sup> SEAE, EU and UAE sign a Cooperation Arrangement, Press releases, Bruxelles, 31 janvier 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39170/eu-and-uae-sign-cooperation-arrangement\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39170/eu-and-uae-sign-cooperation-arrangement_en)

<sup>154</sup> Il est précisé que « Les Émirats arabes unis accueillent également le centre Hedayah de lutte contre l'extrémisme violent à Abou Dhabi, dont l'UE est l'un des huit membres du conseil d'administration ».

<sup>155</sup> Traduction sur la base de SEAE, The United Arab Emirates and the EU, 10 mai 2016, [https://eeas.europa.eu/delegations/united-arab-emirates/770/united-arab-emirates-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/united-arab-emirates/770/united-arab-emirates-and-eu_en)

<sup>156</sup> SEAE, European Union to open a new Delegation in Kuwait, Bruxelles, 5 décembre 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54906/european-union-open-new-delegation-kuwait\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54906/european-union-open-new-delegation-kuwait_en)

## 2.6 – La dimension UE- pays arabes ACP

La création de l'Union africaine (UA) en 2002 a eu des répercussions très importantes dans l'approche de l'UE. En octobre 2005, la Commission européenne a en effet proposé de développer une « nouvelle stratégie pour l'Afrique » afin « d'apporter à l'UE un cadre global, intégré et à long terme pour la gestion de ses relations avec le continent africain »<sup>157</sup>. Ainsi, pour la première fois, l'UE s'adresse à l'Afrique « en tant qu'entité » et de préciser qu'elle compte à cette fin « exploiter pleinement le potentiel de l'accord de Cotonou récemment révisé », du « partenariat euro-méditerranéen ainsi que de la politique européenne de voisinage »<sup>158</sup>.

En d'autres termes, l'approche dite « continentale » concerne non seulement les pays arabes ACP (Comores, Djibouti, Mauritanie et Soudan) mais aussi le Maroc (depuis son retour dans l'UA), l'Algérie, l'Égypte, la Libye et la Tunisie. Le partenariat stratégique Afrique-UE a été officiellement adopté lors du Sommet UE-Afrique de décembre 2007. Aux termes de la déclaration de Lisbonne, les parties se sont déclarées résolues « à bâtir un nouveau partenariat politique stratégique pour l'avenir »<sup>159</sup>. Le partenariat stratégique UE-Afrique couvre 8 partenariats stratégiques sectoriels : i) la paix et la sécurité ; ii) la gouvernance démocratique et les droits humains ; iii) le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures ; iv) les objectifs de développement du Millénaire (OMD) ; v) l'énergie ; vi) les changements climatiques ; vii) les migrations, la mobilité et l'emploi ; viii) la science, la société de l'information et l'espace. Sa mise en œuvre se fait essentiellement dans le cadre de plans d'action et autres feuilles de route adoptés lors des Sommets UE-Afrique<sup>160</sup>. Pour chacun de ces secteurs, un certain nombre d'actions ont été recensées aux niveaux « interrégional, continental ou mondial »<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> Communication de la Commission européenne, La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique, Bruxelles, 12 octobre 2005, COM(2005) 489 final, p. 2.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Déclaration de Lisbonne – Sommet UE-Afrique, Lisbonne, 8-9 décembre 2007, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-07-290\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-290_fr.htm)

<sup>160</sup> Ainsi, le quatrième sommet de Bruxelles, qui s'est tenu en avril 2014, a permis l'adoption d'une feuille de route pour la période 2014-2017, qui se concentre sur 5 domaines prioritaires : i) Paix et sécurité ; ii) Démocratie, bonne gouvernance et droits de l'Homme ; iii) Développement humain ; iv) Développement et croissance durables et inclusifs et intégration continentale ; v) Questions globales et émergentes. Déclaration du 4e sommet UE-Afrique, 2 et 3 avril 2014, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2014/04/pdf/Quatrième-Sommet-UE-AFRIQUE--DÉCLARATION/>

<sup>161</sup> Quatrième Sommet UE-Afrique, 2-3 avril 2014, Bruxelles, Feuille de route 2014-2017, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2014/04/pdf/Quatrième-Sommet-UE-AFRIQUE--FEUILLE-DE-ROUTE-2014-2017/>

## 2.6.1 – La Stratégie pour la sécurité et le développement dans le Sahel et les missions et opérations PSDC dans la région

La Stratégie pour la sécurité et le développement dans le Sahel est d'importance pour cette étude, mais elle va au-delà des relations entre l'UE et le monde arabe. Il faut rappeler qu'elle concerne avant tout les « *trois principaux États sahéliens* » que sont la Mauritanie, le Mali et le Niger. Comme le souligne la Stratégie, « *un certain nombre de ces problèmes se répercutent sur les pays voisins, notamment l'Algérie, la Libye, le Maroc et même le Nigeria* ». Il s'agit notamment des activités des différents groupes terroristes actifs dans la zone, dont Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI). Il est donc important de résumer les éléments les plus importants qui sont d'un intérêt spécifique pour cette étude car, ainsi que le souligne un communiqué de presse adopté par la Commission lors de la conférence internationale de haut niveau sur le Sahel de février 2018, les missions (EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali, EUTM Mali) apportent une « *aide supplémentaire à la Force conjointe du G5 Sahel, sous la forme de conseils et d'expertise* »<sup>162</sup>.

En 2009, un document conjoint sur la « sécurité et le développement dans le Sahel » est rédigé par la Commission et le Secrétariat général du Conseil<sup>163</sup>. Mais à la suite de la détérioration rapide de la situation sécuritaire dans le Sahel, avec l'enlèvement de ressortissants européens, le Conseil du 25 octobre 2010 demande la définition d'une véritable « stratégie sur le Sahel ». La Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel<sup>164</sup> sera adoptée en mars 2011. Au départ, elle se focalise sur le Mali, la Mauritanie et le Niger<sup>165</sup>. En mars 2014, le Conseil Affaires étrangères de l'UE étend la stratégie au Burkina Faso et au Tchad dans le cadre du Plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020. Adopté par les ministres des Affaires étrangères de l'UE le 20 avril 2015<sup>166</sup>, il vise à « *mettre en œuvre la stratégie de l'UE pour la région du Sahel, en*

---

<sup>162</sup> Commission européenne, Le partenariat de l'UE avec le Sahel, Bruxelles, 28 février 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the-eu-partnership-with-the-sahel\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the-eu-partnership-with-the-sahel_fr.pdf)

<sup>163</sup> Document conjoint (14361/10) sur la sécurité et le développement dans le Sahel, rédigé par la Commission et le Secrétariat général du Conseil.

<sup>164</sup> SEAE, Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, [http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press\\_corner/20110929\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press_corner/20110929_fr.pdf)

<sup>165</sup> Elle s'articule autour de quatre grands thèmes : i) « la sécurité et le développement au Sahel sont indissociables, et il est indispensable d'aider les pays de la région à assurer leur sécurité pour permettre la croissance de leurs économies et une réduction de la pauvreté ; ii) la sécurité et le développement au Sahel passent nécessairement par une coopération régionale plus étroite. Cette coopération est actuellement plus faible qu'elle ne devrait l'être et l'UE a un rôle potentiel à jouer en la soutenant ; iii) tous les États de la région bénéficieront d'un important renforcement de leurs capacités dans le domaine des actions essentielles des pouvoirs publics, notamment la mise en place d'une coopération en matière de sécurité et de développement ; iv) l'UE a donc un rôle important à jouer tant en encourageant le développement économique des populations du Sahel, qu'en les aidant à créer un environnement plus sûr rendant ce développement possible et au sein duquel les intérêts des citoyens européens sont également préservés ». SEAE, Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, [http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press\\_corner/20110929\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press_corner/20110929_fr.pdf)

<sup>166</sup> Conseil de l'UE, Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020, 7823/15, Bruxelles, 20 avril 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7823-2015-INIT/fr/pdf>

*définissant des actions et des initiatives pour les années à venir, en coordination avec les activités menées par les États membres* ». Le plan d'action régional recense 4 domaines « dans lesquels il faut redoubler d'efforts : 1) la prévention de la radicalisation et la lutte contre ce phénomène, 2) la mise en place de conditions favorables pour les jeunes, 3) les migrations et la mobilité, 4) la gestion des frontières, la lutte contre les trafics et la criminalité transnationale organisée »<sup>167</sup>.

Trois missions PSDC ont été mises en place dans la région du Sahel : EUCAP Sahel Niger<sup>168</sup>, EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali.

EUCAP Sahel Niger apporte depuis 2012 un « soutien aux autorités nigériennes dans le renforcement de leur dispositif par le biais du conseil et de la formation »<sup>169</sup>. Il s'agit donc de renforcer ses capacités. La mission de formation militaire EUTM Mali a, quant à elle, été lancée en février 2013, son objectif général étant de « soutenir les efforts des autorités maliennes pour « rétablir pleinement l'ordre constitutionnel et démocratique » ; « aider les autorités maliennes à exercer pleinement leur souveraineté sur l'intégralité du territoire » et « neutraliser la criminalité organisée et la menace terroriste »<sup>170</sup>. Finalement, la mission civile EUCAP Sahel Mali<sup>171</sup>, lancée en janvier 2015, a pour objectif d'assister et de conseiller la « Police Nationale, la Gendarmerie Nationale et la Garde Nationale dans la mise en œuvre de la réforme de la sécurité fixée par le nouveau gouvernement »<sup>172</sup>. Les liens entre les différents groupes terroristes et criminels qui agissent dans la zone sahélienne, de l'océan Atlantique à la Corne de l'Afrique, ne sont plus à démontrer. Ces missions ont donc un impact direct sur les pays arabes d'Afrique du Nord, dont la Libye<sup>173</sup>.

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>168</sup> La mission civile EUCAP Sahel Niger a été lancée « à la demande du gouvernement nigérien à l'été 2012 » et a pour objectif de « mettre en place une approche intégrée, cohérente, durable et centrée sur les droits de l'Homme en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée entre les différents intervenants nigériens dans le domaine de la sécurité », [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet\\_eucap\\_sahel\\_niger\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_fr.pdf). Voir aussi EEAS, The EU and the Sahel, [http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/sahel-european-union-factsheet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/sahel-european-union-factsheet_en.pdf)

<sup>169</sup> « Plus de cinquante experts internationaux, dont la majorité est issue des forces de sécurité et des services de justice européens, sont déployés en permanence à Niamey », [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet\\_eucap\\_sahel\\_niger\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_fr.pdf)

<sup>170</sup> Il s'agit « d'appuyer la refondation des forces armées maliennes et de répondre à leurs besoins opérationnels ». Environ « 200 instructeurs sont déployés au camp d'entraînement de Koulikoro, ainsi que du personnel d'appui et une force de protection, soit un total d'environ 580 personnes. Les coûts communs de l'opération sont de 27.7 millions d'euros pour la durée du mandat de 24 mois ». SEAE, Mission de formation de l'UE au Mali (EUTM Mali), août 2015, [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet\\_eutm\\_mali\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/factsheet_eutm_mali_fr.pdf)

<sup>171</sup> Décision 2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014 relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali) JOUE L 113/21 du 16.4.2014.

<sup>172</sup> SEAE, mars 2015 [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet\\_eucap\\_sahel\\_mali\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/docs/factsheet_eucap_sahel_mali_fr.pdf) Voir aussi SEAE, EUCAP Sahel Mali a atteint sa pleine capacité opérationnelle 17/08/2015 – [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/news/archives/20150817\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/news/archives/20150817_fr.htm)

<sup>173</sup> Le SEAE précisait en 2006 que « EUCAP Sahel Niger renforce sa coopération avec les autres missions PSDC dans la région, à savoir EUBAM Libye et surtout EUCAP Sahel Mali ». SEAE, Mission civile

## 2.6.2 – Le Cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique et les missions et opérations PSDC dans la région

Plusieurs pays arabes ACP (Comores, Djibouti, Somalie et Soudan), mais aussi, plus indirectement l'Égypte, certains pays du CCG et le Yémen – riverains de l'océan Indien – sont, ou ont été, directement pris en compte par l'UE dans le cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique de l'UE ou l'opération Atalanta.

Le Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique, adopté le 14 novembre 2011 par le Conseil de l'UE<sup>174</sup>, vise essentiellement à :

- ➔ prendre en compte l'absence ou le manque d'État de droit dans les pays de la région et l'instabilité « *chronique dans certaines parties de la région, en particulier en Somalie, mais également au Soudan, au Soudan du Sud* » ;
- ➔ orienter « *l'action multisectorielle que mène l'UE dans la région* »<sup>175</sup>.

Plusieurs missions et opérations PSDC, notamment concernant la lutte contre la piraterie, sont en effet conduites dans le cadre d'une coopération internationale assez large. A l'instar de la stratégie au Sahel, un Représentant spécial de l'UE pour la région a été nommé afin d'assurer une coordination au sein de l'UE, entre les différentes institutions et les États membres et entre l'UE et les autres acteurs régionaux et internationaux.

Le cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique a fixé 5 priorités pour l'UE :

- ➔ aider les pays de la région à mettre en place des structures politiques solides et comptables de leur action ;
- ➔ œuvrer avec ces pays et les organisations internationales au règlement des conflits actuels, notamment en Somalie et au Soudan, et à la prévention d'éventuels nouveaux conflits ;
- ➔ veiller à ce que l'insécurité que connaît la région ne représente pas une menace pour la sécurité au-delà de ses frontières (piraterie, terrorisme ou « *phénomènes de migration illégale* ») ;
- ➔ appuyer les efforts visant à encourager la croissance économique ;
- ➔ appuyer la coopération politique et économique au niveau régional et soutenir le rôle des communautés économiques régionales.

---

EUCAP Sahel Niger, avril 2016, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet\\_eucap\\_sahel\\_niger\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_fr.pdf)

<sup>174</sup> Conseil de l'UE, Conclusions du Conseil sur la Corne de l'Afrique du 14 novembre 2011, Annexe de l'annexe, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2016858%202011%20INIT>

<sup>175</sup> SEAE, L'UE lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique, [http://eeas.europa.eu/piracy/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/piracy/index_fr.htm)

Les actions dans le domaine de la PSDC dans la région se focalisent sur la lutte contre la piraterie. L'UE et ses États membres participent notamment aux sessions plénières et aux groupes de travail du CGPCS. Ce dernier est le groupe de contact sur la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes<sup>176</sup> et sert, depuis 2009, de mécanisme de coopération internationale. C'est le Code de conduite de Djibouti, signé la même année, sous les auspices de l'Organisation maritime internationale, ainsi que la stratégie régionale et le plan d'action régional pour la région de l'Afrique orientale et australe et de l'océan Indien, approuvé en octobre 2010 à Maurice qui « *garantissent l'adhésion au niveau régional aux actions de l'UE* »<sup>177</sup>. Il faut aussi signaler, à titre préliminaire, que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un représentant spécial pour la Corne de l'Afrique a été nommé avec pour mandat de « *contribuer activement aux efforts régionaux et internationaux visant à instaurer durablement paix, sécurité et développement dans la région et d'agir en concertation avec le RSUE pour le Soudan et le Soudan du Sud* »<sup>178</sup>. Le représentant spécial pour la Corne de l'Afrique a été chargé, dans un premier temps, de se concentrer sur la Somalie et les dimensions régionales du conflit ainsi que sur « *la piraterie, dont les causes profondes résident dans l'instabilité de la Somalie* »<sup>179</sup>.

L'opération militaire EU NAVFOR Atalanta (aujourd'hui EU NAVFOR Somalia<sup>180</sup>) a été lancée en décembre 2008. Il s'agissait de la première opération militaire PSDC de nature maritime<sup>181</sup>. Elle a été menée par l'UE en appui des résolutions 1814 (2008), 1816 (2008) et 1838 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies. Les objectifs de cette opération étaient : la « *protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie* », ainsi que la « *protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de Somalie* » de même que la « *dissuasion* », la « *prévention* » et la « *répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie* »<sup>182</sup>.

EUCAP Nestor est une mission civile. Elle a été mise en place en 2012 afin d'assister « *le développement dans les États de la Corne de l'Afrique et de l'océan Indien occidental d'une capacité d'autonomie à renforcer, de manière continue, leur sécurité maritime, y compris la lutte contre la piraterie, et la gouvernance maritime* ». La mission s'est concentrée

---

<sup>176</sup> « Coordination militaires et développement des capacités régionales ; questions juridiques ; mesures d'autoprotection ; la politique d'information du public ; et enquêtes/flux financiers ».

<sup>177</sup> SEAE, L'UE lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique, [http://www.eeas.europa.eu/piracy/index\\_fr.htm](http://www.eeas.europa.eu/piracy/index_fr.htm)

<sup>178</sup> Décision 2011/819/PESC du Conseil du 8 décembre 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, JO L 327, 9 décembre 2011, p. 62.

<sup>179</sup> SEAE, L'UE lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique, [http://www.eeas.europa.eu/piracy/index\\_fr.htm](http://www.eeas.europa.eu/piracy/index_fr.htm)

<sup>180</sup> Voir <http://eunavfor.eu/>

<sup>181</sup> Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JO L 301, 12 novembre 2008, p. 33.

<sup>182</sup> Article 1 § 1 de l'action commune 2008/851/PESC, *op. cit.*

au départ sur une approche régionale couvrant Djibouti, le Kenya, les Seychelles et la Somalie<sup>183</sup>. Toutefois, à la suite d'un examen stratégique intérimaire de la mission, il a été décidé de remplacer l'article 2 relatif à l'objectif de la mission par le texte suivant : « *EUCAP Nestor doit aider les pays de la Corne de l'Afrique et de l'océan Indien occidental à renforcer leurs capacités en matière de sûreté maritime afin qu'ils puissent lutter plus efficacement contre la piraterie. EUCAP Nestor se concentrera principalement sur la Somalie et, subsidiairement, sur Djibouti, les Seychelles et la Tanzanie* »<sup>184</sup>. La dimension régionale de la mission n'est plus que subsidiaire. On précisera aussi que le quartier général de la mission, qui était situé à Djibouti jusqu'en octobre 2015, a ensuite été déplacé à Mogadiscio<sup>185</sup>.

La mission de formation militaire EUTM Somalia a, quant à elle, été lancée en avril 2010 pour « *contribuer au renforcement du gouvernement fédéral de transition (GFT)* »<sup>186</sup>. Il s'agissait plus spécifiquement de « *définir une perspective globale et durable pour le développement du secteur de la sécurité en Somalie grâce au renforcement des forces de sécurité somaliennes, en assurant une formation militaire spécifique et en appuyant la formation dispensée en Ouganda à 2000 recrues somaliennes jusqu'au niveau de la section, y compris une formation modulaire et spécialisée adéquate à l'intention des officiers et des sous-officiers* »<sup>187</sup>. Le troisième mandat de l'EUTM Somalie a entraîné le transfert de l'état-major à Mogadiscio « *avec toutes les activités d'encadrement, de conseil et de formation, ce qui a conduit à la fermeture de toutes les installations en Ouganda* »<sup>188</sup>.

Autre conflit qui doit être pris en considération, car touchant un membre de la LEA, celui du Darfour/Sud Soudan. Nous ne détaillerons pas l'ensemble des décisions adoptées car l'UE a essentiellement exercé un rôle de soutien à des missions civilo-militaires non-européennes. Elle est en effet intervenue en mettant en place, en juillet 2005, une action civilo-militaire pour soutenir la Mission de l'Union africaine au Sou-

---

<sup>183</sup> Décision 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), JO L 187, 17 juillet 2012, p. 40. Voir aussi SEAE, Fiche : Mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités de sécurité maritime régionales dans la Corne de l'Afrique et l'océan Indien occidental (EUCAP Nestor), octobre 2014, [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet\\_eucap\\_nestor\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/documents/factsheet_eucap_nestor_fr.pdf)

<sup>184</sup> Décision 2014/485/PESC du Conseil du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), JO L 217, 23 juillet 2014, p. 39.

<sup>185</sup> Voir le site Internet de la mission : <https://www.eucap-som.eu/>

<sup>186</sup> Article 1 § 1 de la décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010, relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE L 44, 19 février 2010, p. 16.

<sup>187</sup> *Ibid.* Voir aussi Conseil de l'UE, Conseil Affaires étrangères – y compris les questions de sécurité et de défense du 18 mai 2015 à Bruxelles, Secrétariat général du Conseil, Note d'information, Bruxelles, 12 mai 2015, p. 3.

<sup>188</sup> SEAE, EUTM Somalia, Mission militaire de l'UE en vue de contribuer au développement et au renforcement des forces armées nationales somaliennes, avril 2016, [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet\\_eutm\\_somalia\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/docs/factsheet_eutm_somalia_fr.pdf)

dan/Darfour, (AMIS puis AMIS II<sup>189</sup>) et ce à la demande de l'Union africaine<sup>190</sup>. Le mandat de cette action de soutien de l'UE a pris fin le 31 décembre 2007 avec le transfert à la mission hybride Union africaine / Nations unies au Darfour (MINUAD)<sup>191</sup>. L'UE a soutenu cette mission de l'Union africaine par une action de soutien civilo-militaire, consistant à aider à former les forces de l'UA, à fournir une aide logistique ainsi qu'à assurer la coordination du soutien au transport aérien fourni par les États membres de l'UE<sup>192</sup>. Aux fins de coordination, un Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour le Soudan a également été nommé à l'époque<sup>193</sup>. On signalera finalement qu'en 2012, une mission PSDC de l'UE visant à renforcer la sécurité à l'aéroport international de Juba, a été mise en place dans le cadre de l'assistance globale de la communauté internationale au pays et ce jusqu'en 2014<sup>194</sup>.

Plusieurs éléments généraux concernant les relations euro-arabes dans la Corne de l'Afrique sont finalement à mettre en avant.

Tout d'abord, l'instabilité de pays tels que le Soudan et la Somalie. Ceci implique que les relations demeurent assez peu institutionnalisées. Ainsi, le Soudan n'a pas ratifié l'accord de Cotonou révisé et ne peut pas bénéficier du Fonds européen de développement (FED), mais d'autres aides, dont l'aide humanitaire ont été distribuées<sup>195</sup> et la coopération est mise en œuvre sur le fondement d'une stratégie à court terme mise

---

<sup>189</sup> EU Council, factsheet, EU support to the African Union Mission in Darfur – AMIS, AMIS II/08 January 2008, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/sede280208darfurfactsheet\\_/SEDE280208DarfurFactsheet\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede280208darfurfactsheet_/SEDE280208DarfurFactsheet_en.pdf)  
Council Joint Action 2007/245/CFSP Council Joint Action 2007/245/CFSP of 23 April 2007 amending Joint Action 2005/557/CFSP

<sup>190</sup> Action commune 2005/557/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, JO L 188 du 20 juillet 2005, pp. 46-51.

<sup>191</sup> Voir à ce sujet Gordon Cumming, *The European Union in Sudan : A Missed Opportunity?*, *The Round Table*, 2015, 104:4, pp. 473-488, et la Décision 2007/690/PESC du Conseil du 22 octobre 2007 mettant en œuvre l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne aux missions de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour et en Somalie, JO L 282 du 26 octobre 2007, pp. 62–63 et l'Action commune 2007/887/PESC du Conseil du 20 décembre 2007 abrogeant l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne aux missions de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour et en Somalie, JO L 346 du 29 décembre 2007, p. 28.

<sup>192</sup> Voir Nicoletta Pirozzi and Sammi Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?*, Documenti 09 | 29, November 2009, Istituto Affari Internazionali, p. 5, <http://www.iai.it/sites/default/files/iai0929.pdf>

<sup>193</sup> Voir Action commune 2005/556/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 portant nomination du Représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan, JO L 188 du 20 juillet 2005, pp. 43-45.

<sup>194</sup> Décision 2012/312/PESC du Conseil du 18 juin 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du Sud (EUAVSEC-South Sudan), JO L 158, 19 juin 2012, pp. 17-20. ; Voir aussi SEAE, *European Union Aviation Security Mission (EUAVSEC) in South Sudan*, février 2014, [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/euavsec-south-sudan/pdf/factsheet\\_euavsec\\_south-sudan\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/euavsec-south-sudan/pdf/factsheet_euavsec_south-sudan_en.pdf)

<sup>195</sup> EEAS EU-Sudan relations, [http://eeas.europa.eu/sudan/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/sudan/index_en.htm)

en place en 2016<sup>196</sup>. De même, la Somalie n'a obtenu le statut d'observateur à l'accord de Cotonou qu'en juin 2013<sup>197</sup> et n'a conclu son premier Programme Indicatif National (2014-2020) qu'en juin 2014<sup>198</sup>.

Ensuite, comme l'a rappelé le service à l'aide humanitaire et à la protection civile de la Commission européenne en 2015, les connections entre les différentes crises régionales sont à prendre en compte dont la « *propagation de la crise du Yémen* » qui « *accroît la pression sur la Somalie et le Djibouti, où plus de 50 000 personnes ont cherché refuge ou sont retournées* »<sup>199</sup>. L'une des caractéristiques de l'approche actuelle de l'UE dans la région est donc la prise en compte des liens existants entre les problématiques de la Corne de l'Afrique et celles du Yémen mais aussi des « *pays voisins d'Afrique du Nord et de la péninsule arabique* ». Ceci est d'importance dans le cadre du développement du concept des « *voisins des voisins de l'UE* »<sup>200</sup>, le Conseil de l'UE ayant en décembre 2015 – à la suite des propositions de la Commission européenne et du Haut représentant à propos du réexamen de la PEV<sup>201</sup> – déclaré qu'il était « *favorable à ce que soient dépassées les limites du voisinage dans le but de relever des défis communs* »<sup>202</sup>.

Finalement, s'agissant d'une zone qui couvre l'ouest de l'océan Indien, il est important de rappeler que près de 1 million de ressortissants français y vivent, entre l'île de La Réunion et Mayotte. Il faut aussi indiquer que La Réunion et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, Mayotte<sup>203</sup> sont des régions ultrapériphériques de l'UE<sup>204</sup> ce qui signifie que les dispositions des traités de l'UE s'appliquent à ces îles. De ce fait et en raison de sa présence

---

<sup>196</sup> Voir Commission européenne, Short Term Strategy 2016/17 for the implementation of a special support measure in favour of the people of the Republic of Sudan to be financed from the reserve of the European Development Fund, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-decision1-sudan-support-measure-2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ad-decision1-sudan-support-measure-2016_en.pdf)

<sup>197</sup> Voir Décision n° 2/2013 du Conseil des Ministres ACP-UE du 7 juin 2013 concernant la demande de la République fédérale de Somalie visant à obtenir le statut d'observateur et adhérer ultérieurement à l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, ACP-UE 2118/13, Bruxelles, 7 juin 2013 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=FR&f=ST%202118%202013%20INIT>

<sup>198</sup> SEAE, Somalia and EU sign Somalia's first National Indicative Programme (23/06/2014), [http://www.eeas.europa.eu/delegations/somalia/press\\_corner/focus/focus\\_items/20140623\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/delegations/somalia/press_corner/focus/focus_items/20140623_en.htm)

<sup>199</sup> Commission européenne, Fiche info ECHO, La Corne de l'Afrique, octobre 2015, [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/hoa\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/hoa_fr.pdf)

<sup>200</sup> Voir Erwan Lannon, « Introduction: the 'neighbours of the EU's neighbours', the 'EU's broader neighbourhood' and the 'arc of crisis and strategic challenges' from the Sahel to Central Asia », in Gstoehl S. and Lannon E. (ed.), *The Neighbours of the European Union's Neighbours – Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Farnham, Ashgate, 2014, pp. 1-25.

<sup>201</sup> Commission européenne et Haut représentant, Communication conjointe, Réexamen de la politique européenne de voisinage, JOIN(2015) 50 final, Bruxelles, 18 novembre 2015.

<sup>202</sup> Point 13 des Conclusions du Conseil sur le réexamen de la politique européenne de voisinage, 14 décembre 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15169-2015-INIT/fr/pdf>

<sup>203</sup> Voir Décision du Conseil européen 2012/419/UE du 11 juillet 2012, modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, JO L 204, 31 juillet 2012, p. 131.

<sup>204</sup> Voir article 349 du TFUE.

militaire conséquente (les forces armées dans la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI)). La France joue donc un rôle prépondérant dans une zone où transite une grande partie du commerce mondial. Depuis quelques années, la mer Rouge en tant que telle est aussi mentionnée aux côtés de la Corne de l'Afrique et le Conseil de l'UE a proposé en juin 2018 d'intensifier l'engagement de l'UE « avec tous les pays de la région de la mer Rouge et les autres acteurs régionaux et internationaux concernés ». Les domaines d'engagement identifiés sont notamment : la prévention des conflits, la sécurité maritime, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, la mobilité humaine à travers la mer Rouge et la lutte contre les migrations irrégulières, la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, la contrebande et la traite des êtres humains et le crime organisé<sup>205</sup>.

## 2.7 – La dimension Mer Méditerranée

L'UE s'investit de plus en plus dans les affaires maritimes. C'est notamment sur la base de l'expérience acquise lors de l'opération ATALANTA en 2008 que l'EUNAVFOR MED/Sophia a été lancée en juin 2015 en Méditerranée pour identifier, arrêter et neutraliser les navires, les embarcations et les ressources utilisés par les passeurs de migrants en Méditerranée centrale. Il faut donc souligner qu'à l'instar d'ATALANTA, il s'agit ici d'une opération militaire PSDC de nature maritime.

En effet, depuis une dizaine d'années, l'UE a développé une série de stratégies et de politiques liées aux domaines maritimes au sens large et qui concernent la Méditerranée, la mer Rouge et l'océan Indien<sup>206</sup>. La politique maritime intégrée (PMI) de l'UE de 2007<sup>207</sup> a été suivie, en 2009, d'une communication de la Commission européenne intitulée : « Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée »<sup>208</sup>. Les objectifs sont de « gérer les activités maritimes ; protéger l'environnement marin et le patrimoine maritime ; prévenir et combattre la pollution ; améliorer la sûreté et la sécurité en mer » et de « promouvoir la croissance bleue et l'emploi »<sup>209</sup>.

---

<sup>205</sup> Horn of Africa/Red Sea, Council conclusions (25 June 2018), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10027-2018-INIT/en/pdf>

<sup>206</sup> Voir Didier Blanc et Julie Dupont-Lassalle, *L'Union européenne, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien ?*, Les actes de la Revue du droit de l'Union européenne, Clément Juglar, Paris, 2018.

<sup>207</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM(2007) 574 final, Bruxelles, le 10 octobre 2007.

<sup>208</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Pour une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une politique maritime intégrée, COM(2009) 466 final, Bruxelles, le 11 septembre 2009.

<sup>209</sup> Voir le site Internet de la Commission européenne, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea\\_basins/mediterranean\\_sea\\_fr](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/mediterranean_sea_fr)

Par la suite, la Stratégie de sûreté maritime de l'UE (SSMUE) de mars 2014 a identifié les priorités, à savoir « *la mer Baltique, la mer Noire, la Méditerranée et la mer du Nord, ainsi que des eaux arctiques, de l'océan Atlantique* » mais aussi des « *eaux des régions ultra-périphériques* »<sup>210</sup>. Cette dernière mention est d'importance du fait de la présence française dans le Sud-ouest de l'océan Indien, à proximité de plusieurs membres de la LEA. Relevons aussi que la SSMUE repose notamment sur le principe du multilatéralisme maritime<sup>211</sup>.

### 2.7.1 – Le rôle des agences de l'UE dans la sécurité en Mer Méditerranée

En mai 2017, dans le cadre d'une communication conjointe intitulée : « *Gouvernance internationale des océans : un programme pour l'avenir de nos océans* »<sup>212</sup>, la Commission européenne et le Haut représentant ont insisté sur le fait que le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ainsi que les règlements modifiés relatifs à l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et à l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF) constituaient le fondement « *d'une meilleure coopération entre les agences de l'Union aidant les autorités des États membres qui assument des fonctions de garde-côtes et avec les pays non membres de l'Union autour des bassins maritimes européens* ». Ainsi Frontex, l'AESM et l'AECF entreprennent des « *opérations à objectifs multiples, entre autres, pour le contrôle des pêches, des frontières et des migrations en mer Méditerranée centrale* » et d'ajouter que pour compléter ces activités, « *les forces militaires de l'Union sont également engagées dans la lutte contre les activités de trafic d'êtres humains, la protection des navires, la lutte contre la piraterie et le suivi des activités de pêche à travers les opérations SOPHIA et ATALANTA, également en coopération avec l'OTAN* ».

Force est en effet de constater l'importance croissante de Frontex depuis la crise migratoire avec la multiplication de ses opérations en Méditerranée :

- ➔ en Méditerranée centrale, l'opération « Triton » a été mise en place pour assister l'Italie en matière de surveillance, recherche et sauvetage et de lutte contre la criminalité transfrontalière. Triton a été remplacée en 2018 par « Thémis » qui complète les activités de contrôle des frontières et de sécurité (collecte de renseignements et « mesures visant à détecter les combat-

---

<sup>210</sup> Voir Commission européenne et Haute représentante, Communication conjointe, Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, JOIN/2014/09 final, 6 mars 2014 et Conseil de l'UE, Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, 24 juin 2014, p. 4.

<sup>211</sup> Conseil de l'UE, Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, 24 juin 2014, pp. 4-5.

<sup>212</sup> Communication conjointe de la Commission européenne et haute représentante, Gouvernance internationale des océans : un programme pour l'avenir de nos océans, JOIN(2016) 49 final/2, Bruxelles, le 15 mai 2017.

tants étrangers et autres menaces terroristes ») par une nouvelle approche centrée sur le « sauvetage » et « le respect de la loi »<sup>213</sup> ;

- ➔ en Méditerranée occidentale, et plus particulièrement en Espagne, des garde-frontières, navires et avions sont déployés par Frontex dans le cadre des opérations Hera, Indalo et Minerva<sup>214</sup>, qui l'appuient dans la surveillance des frontières et des activités de recherche et de sauvetage ;
- ➔ en Méditerranée orientale, c'est l'opération « Poséidon » qui fournit à la Grèce une assistance pour la surveillance de ses frontières et le sauvetage en mer mais aussi à des fins d'enregistrement et d'identification dans le cadre de la coopération avec la Turquie.

La coopération entre Frontex et l'OTAN en mer Égée s'est également accrue depuis 2016, notamment au niveau des échanges d'informations<sup>215</sup>. Dans ce domaine, il convient de noter que le Centre satellitaire de l'UE (CSUE) a « *fortement contribué par ses analyses aux exigences en matière d'information dans la région méditerranéenne et de l'Europe de l'Est, face aux menaces majeures que sont le terrorisme, la migration irrégulière, la piraterie et le crime organisé* »<sup>216</sup>.

Il n'est pas possible ici de détailler l'ensemble des opérations et initiatives des agences de l'UE mais la tendance générale est très claire : le développement d'opérations à objectifs multiples dans le cadre des bassins maritimes et des routes maritimes stratégiques qui longent de nombreux pays arabes. Le développement très conséquent du rôle des agences de l'UE est aussi à souligner. Autre élément à prendre en compte : le chevauchement entre activités douanières, policières et militaires.

### 2.7.2 – L'opération EUNAVFOR Med (Sophia)

Le 18 mai 2015, le Conseil de l'UE a approuvé le principe d'une « *opération militaire de gestion de crise qui contribue à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale* ».

---

<sup>213</sup> Voir <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>

<sup>214</sup> Voir <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operations-minerva-indalo-spain/>

<sup>215</sup> Voir [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_07/20160627\\_1607-factsheet-aegean-sea-fr.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-aegean-sea-fr.pdf)

<sup>216</sup> « *En particulier, le CSUE a été fortement associé dans le soutien au corps de garde-côtes et à l'opération Sophia EU NAVFOR MED pour les questions liées aux migrations et au contrôle des frontières, et a apporté une analyse approfondie au sujet de la mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine dans la vérification des accords de Minsk* ». Commission européenne et Haut représentant, Rapport sur la mise en œuvre du réexamen de la politique européenne de voisinage Bruxelles, 18 mai 2017, JOIN(2017) 18 final.

(EUNAVFOR MED) »<sup>217</sup>. Il est important de préciser que l'opération est fondée sur 4 phases distinctes et successives dont les trois principales sont résumées dans le tableau suivant :

#### Les phases successives de l'opération EUNAVFOR MED (Sophia)

2. L'EUNAVFOR MED est conduite en phases successives, dans le respect des dispositions du droit international. L'EUNAVFOR MED:

a) durant la première phase, soutient la détection et la surveillance des réseaux de migration grâce à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles en haute mer, dans le respect du droit international ;

b) durant la deuxième phase :

i) procède à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, dans les conditions prévues par le droit international applicable, y compris la CNUDM et le protocole contre le trafic illicite de migrants ;

ii) en conformité avec toute résolution applicable du Conseil de sécurité des Nations unies, ou avec l'accord de l'État côtier concerné, procède à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer ou dans les eaux territoriales et les eaux intérieures de l'État côtier, des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, dans les conditions prévues par ladite résolution ou ledit accord ;

c) durant la troisième phase, en conformité avec toute résolution applicable du Conseil de sécurité des Nations unies, ou avec l'accord de l'État côtier concerné, prend toutes les mesures nécessaires à l'encontre d'un navire ou d'une embarcation et des ressources connexes soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, y compris en les éliminant ou en les mettant hors d'usage, sur le territoire dudit État, dans les conditions prévues par ladite résolution ou ledit accord sont réunies, en tenant compte de toute résolution applicable des Nations unies et de l'accord donné par les États côtiers concernés.

3. Le Conseil évalue dans quelle mesure les conditions régissant le passage de la première phase aux phases suivantes sont réunies, en tenant compte de toute résolution applicable des Nations unies et de l'accord donné par les États côtiers concernés.

**Source :** Article 2 de la Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED).

<sup>217</sup> Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JO L 122, 19 mai 2015, pp. 31-35, Article 1.

La quatrième phase consiste dans le retrait des forces et la finalisation de l'opération. Le passage à la seconde phase a été réalisé en septembre 2015<sup>218</sup>. Ensuite, en juin 2016, le Conseil de l'UE a prorogé le mandat de l'opération en y ajoutant deux tâches de soutien :

- ➔ la formation des garde-côtes et de la marine libyens ;
- ➔ la contribution à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par l'ONU en haute mer au large des côtes libyennes<sup>219</sup>.

Le Conseil a ensuite décidé, le 6 février 2017, que l'opération SOPHIA continuerait de s'employer essentiellement à démanteler le modèle économique des réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains et qu'elle continuerait d'assurer les deux tâches de soutien. Puis le 25 juillet 2017, il a également décidé de :

- ➔ mettre en place un mécanisme de suivi de l'efficacité à long terme de la formation des garde-côtes et de la marine libyens ;
- ➔ mener de nouvelles activités de surveillance et rassembler des informations sur le trafic illicite d'exportation de pétrole en provenance de Libye conformément aux résolutions 2146 (2014) et 2362 (2017) du Conseil de sécurité des Nations Unies ;
- ➔ renforcer la possibilité de partager des informations sur la traite des êtres humains avec les services répressifs des États membres, Frontex et EUROPOL<sup>220</sup>.

L'opération a finalement été prolongée jusqu'au 31 mars 2019<sup>221</sup>, après une revue stratégique portant sur l'opération SOPHIA elle-même, la mission EUBAM Libya ainsi que sur la cellule de liaison et de planification (voir ci-avant). La nécessité d'une meilleure complémentarité entre ces initiatives a clairement été mise en avant dans cette évaluation<sup>222</sup>.

---

<sup>218</sup> Décision (PESC) 2015/1772 du Comité politique et de sécurité du 28 septembre 2015 concernant le passage de l'EUNAVFOR MED à la deuxième phase de l'opération, tel que prévu à l'article 2, paragraphe 2, point b) i), de la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015).

<sup>219</sup> Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JO L 162, 21 juin 2016, p. 18.

<sup>220</sup> Décision (PESC) 2017/1385 du Conseil du 25 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JO L 194, 26 juillet 2017, pp. 61-62, article premier.

<sup>221</sup> Décision (PESC) 2018/2055 du Conseil du 21 mars 2018 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JO L 3271, 21 décembre 2018, pp. 9-10.

<sup>222</sup> SEAE, Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell, Bruxelles, 27 juillet 2018, 11471/18 limité, disponible via <http://www.statewatch.org/news/2018/aug/eu-sophia-libya-overview-11471-18.pdf>

Le SEAE précise que, depuis son lancement (en juin 2015) jusqu'en septembre 2018, l'opération Sophia « a permis de sauver 44 916 vies en Méditerranée, de neutraliser 551 bateaux et d'arrêter 151 facilitateurs »<sup>223</sup>.

### 2.7.3 – L'Union pour la Méditerranée

Depuis 2015, l'Union pour la Méditerranée a été encouragée, par les États membres, à jouer un rôle plus actif, notamment au niveau du dialogue politique euro-méditerranéen. La Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE (SGUE) de 2016 (voir ci-après) se réfère également à l'UpM pour ce qui est du renforcement de la « coopération multilatérale fonctionnelle » en mentionnant notamment la « sécurité des frontières, les trafics, la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération, la sécurité alimentaire et de l'approvisionnement en eau, l'énergie et le climat, les infrastructures et la gestion des catastrophes »<sup>224</sup>.

Le lien entre l'UpM et les questions sécuritaires repose aussi sur la co-présidence de l'UpM, exercée par l'UE depuis 2012 par le HR/VP<sup>225</sup>. De plus, et c'est là l'un des points les plus importants, l'UpM est depuis quelques années en charge de l'organisation des conférences ministérielles euro-méditerranéennes, y compris des Affaires étrangères, lancées dans le cadre du processus de Barcelone (voir ci-avant). Il s'agit là d'une évolution car au départ l'UpM, même si elle se fondait sur l'acquis de Barcelone, avait un mandat essentiellement technique, se focalisant sur la labélisation de programmes de coopération régionale<sup>226</sup>.

Le troisième Forum régional de l'UpM, qui s'est tenu à Barcelone le 8 octobre 2018, et a été « co-présidé par Federica Mogherini et par Ayman Safadi, Ministre des Affaires étrangères et des Expatriés de Jordanie, à l'invitation de Josep Borrell, Ministre des Affaires étrangères de l'Espagne en tant que pays hôte, et de Nasser Kamel, Secrétaire général de l'UpM », est donc le signe d'une consolidation de cette nouvelle dynamique. C'est en effet notamment la crise à Gaza à la fin 2008 qui avait conduit au gel de la plupart des réunions euro-méditerranéennes<sup>227</sup>. Il avait fallu attendre novembre 2015 pour qu'une première

---

<sup>223</sup> EU support to Libya, 8 november 2018, [https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/zcdn/farfuture/F\\_49loLwUVuBw4vdNKUb8gdTOdxJjQLPui9AhnEVfrE/mtime:1542015635/sites/eeas/files/eu\\_support\\_to\\_libya.pdf](https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/zcdn/farfuture/F_49loLwUVuBw4vdNKUb8gdTOdxJjQLPui9AhnEVfrE/mtime:1542015635/sites/eeas/files/eu_support_to_libya.pdf)

<sup>224</sup> Conseil de l'Union européenne, Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, 28 juin 2016, pp. 27-28, [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_fr\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_fr_version.pdf)

<sup>225</sup> Voir Secrétariat de l'UpM, La Jordanie reste co-présidente Sud de l'Union pour la Méditerranée, Barcelone, 15 septembre 2014, <https://ufmsecretariat.org/fr/jordan-renews-southern-co-presidency-of-the-union-for-the-mediterranean/>

<sup>226</sup> Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008, [http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm\\_paris\\_declaration1.pdf](http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/ufm_paris_declaration1.pdf)

<sup>227</sup> European Commission, Union for the Mediterranean – State of Play, July 2009, MEMO/09/333, Brussels, 10 July 2009.

réunion informelle de haut niveau permette de relancer la dynamique dans le domaine des Affaires étrangères<sup>228</sup>.

Signalons finalement que l'UpM a obtenu le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations-unies<sup>229</sup>. En d'autres termes, l'UpM a vocation à développer un dialogue et une coopération multilatérale fonctionnelle, y compris dans certains domaines liés directement ou plus indirectement aux questions de sécurité au sens large.

#### 2.7.4 – Monde arabe et Stratégie globale de l'UE de 2016

La Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, adoptée en juin 2016<sup>230</sup>, est l'embryon d'une doctrine en la matière. Il faut donc, à la fin de cette étude et de manière plus prospective, mettre en avant les points les plus importants concernant le monde arabe. Tout d'abord, nous l'avons déjà évoqué et illustré, l'approche générale de l'UE se fonde sur la stabilisation des partenaires et sur leur résilience<sup>231</sup>. Ces deux éléments ont été introduits dans le cadre du réexamen de la PEV en 2015 et se retrouvent dans le cadre de la SGUE. Cette dernière y ajoute une méthode : un « *pragmatisme fondé sur des principes* », qui met en avant les intérêts de l'UE et de ses États membres.

Parmi les cinq priorités de l'action extérieure de l'UE de la SGUE figurent en effet, après sa propre sécurité, la « *résilience des États et des sociétés* » du « *voisinage oriental et méridional* » de l'UE. Il s'agit « *d'investir dans la résilience des États et des sociétés* » du « *voisinage oriental, jusqu'en Asie centrale, et de notre voisinage méridional, jusqu'en Afrique centrale* » car la « *fragilité par-delà nos frontières menace tous nos intérêts vitaux* ». Il s'agit aussi de mener dans le voisinage de l'UE des actions dans les « *domaines du développement, de la diplomatie et de la PSDC* » en veillant à ce que les efforts déployés « *pour réformer le secteur de la sécurité* » permettent aux partenaires de « *développer des capacités pour garantir la sécurité dans le cadre de l'État de droit et de renforcer ces capacités* »<sup>232</sup>. La Méditerranée, le Proche-Orient et « *certaines régions de l'Afrique subsaharienne sont en proie à des troubles, dont l'issue n'apparaîtra sans doute clairement que d'ici plusieurs décennies* ». Il est donc essentiel de « *régler les conflits et de promouvoir le développement et les droits de l'Homme dans le Sud pour lutter contre la menace du terrorisme,*

---

<sup>228</sup> UfMS, 43 Member States give strong political support to the UfM, Barcelona, 26 November 2015, <http://ufmsecretariat.org/43-member-states-give-strong-political-support-to-the-ufm/>

<sup>229</sup> United Nations, A/RES/70/124, General Assembly Seventieth session 18 December 2015, Resolution adopted by the General Assembly on 14 December 2015 [on the report of the Sixth Committee (A/70/536)] 70/124. Observer status for the Union for the Mediterranean in the General Assembly.

<sup>230</sup> Conseil de l'Union européenne, Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, 28 juin 2016.

<sup>231</sup> La résilience est définie comme étant « la capacité d'États et de sociétés à se réformer, et donc à résister aux crises internes et externes et à se remettre de celles-ci ».

<sup>232</sup> SGUE, *op. cit.*, p. 22.

relever les défis démographiques, des migrations et du changement climatique ». La Méditerranée demeure donc une priorité, mais elle s'inscrit désormais dans un environnement plus large constitué par l'arc des crises conformément au concept des « voisins des voisins de l'UE »<sup>233</sup>.

La première des cinq lignes d'action envisagées par la SGUE concerne le Maghreb et le Proche-Orient où l'UE « soutiendra une coopération multilatérale fonctionnelle » et ce « y compris par l'intermédiaire de l'Union pour la Méditerranée » (voir ci-avant).

Si les conflits régionaux en Syrie et en Libye et le conflit israélo-palestinien sont explicitement mentionnés, il s'agit plus de rhétorique et de rappels de principes que d'engagements précis. L'impression générale est celle d'une défragmentation de l'approche traditionnelle et de la prise en compte du concept des voisins des voisins de l'UE. Des liens entre Afrique, Méditerranée, Mer rouge et océan Indien sont également tissés. Ainsi la SGUE mentionne-t-elle les « interconnexions croissantes entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne, ainsi qu'entre la Corne de l'Afrique et le Proche-Orient » et de préciser que l'UE « appuiera la coopération entre ces sous-régions » et qu'il s'agira, « dans la zone de la mer Rouge, d'encourager les relations dans le triangle formé par l'Europe, la Corne de l'Afrique et le Golfe, afin de relever les défis partagés sur le plan de la sécurité, et d'exploiter les possibilités économiques communes »<sup>234</sup>. En d'autres termes, les pays arabes sont au cœur de la SGUE.

## CONCLUSION

La remise en cause de la PEV en 2015 et l'adoption de la SGUE en 2016 ont conduit à une réorientation conséquente de l'approche de l'UE dans son voisinage élargi et donc vis-à-vis des pays arabes. L'annexion de la Crimée, la guerre dans le Donbass ainsi que les tensions plus récentes dans le détroit de Kerch à l'Est, les guerres en Irak, en Syrie et dans de nombreux pays africains, dont le Soudan et la Somalie et leurs conséquences continuent d'affecter les politiques mises en œuvre par l'UE. On assiste ainsi à un renforcement de « l'UE de la sécurité et de la défense »<sup>235</sup> et ce notamment depuis l'adoption de la première PESCO (Coopération Structurée permanente), c'est-à-dire d'une coopération renforcée entre certains États membres dans le domaine de la dé-

---

<sup>233</sup> Voir Erwan Lannon, « Introduction: the 'Neighbours of the EU's Neighbours', the 'EU's Broader Neighbourhood' and the 'Arc of Crisis and Strategic Challenges' from the Sahel to Central Asia », in S. Gstohl et E. Lannon, *The Neighbours of the European Union's Neighbours – Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Farnham, Ashgate, 2014, pp. 1-25.

<sup>234</sup> SGUE, 2016, *op. cit.*, p. 28.

<sup>235</sup> Voir SEAE, Vers un renforcement de l'UE de la sécurité et de la défense, 19 novembre 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35495/node/35495\\_fr](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35495/node/35495_fr)

fense mais à laquelle des États tiers pourront, sous conditions, se joindre<sup>236</sup>. C'est la dimension civile de la PSDC qui semble se développer le plus rapidement<sup>237</sup>, aux côtés du rôle des agences de l'UE en matière de sécurité, dont Frontex.

Pour la PEV, mais aussi les relations de proximité de l'UE en général, l'heure est au pragmatisme et à la *Realpolitik*. Un pragmatisme fondé sur des principes, conformément à la SGUE, mais un pragmatisme qui se traduit avant tout par la mise en avant des intérêts de l'UE dont l'externalisation du contrôle aux frontières. Tous ces éléments et orientations vont avoir des conséquences importantes sur les enveloppes budgétaires des futurs instruments financiers puisque le futur cadre financier pluriannuel est en préparation.

A cet égard, le résultat des négociations concernant le futur « partenariat UE – pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique »<sup>238</sup> sera d'importance pour les relations euro-arabes<sup>239</sup>, y compris en ce qui concerne les questions financières<sup>240</sup>. Le plan d'investissement extérieur (PEI) de l'UE qui concerne l'Afrique et le voisinage de l'UE est, à ce niveau, un premier indicateur<sup>241</sup>. Le diagnostic qui a présidé à sa mise en place est qu'en 2015, « plus de 60 millions de personnes ont quitté leur lieu d'origine » et que les « pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ont accueilli environ 40% de l'ensemble des personnes déplacées dans le monde, et l'Afrique subsaharienne, 30% » alors que les politiques de développement et de voisinage de l'UE n'ont pas réussi à stimuler la croissance économique des pays en développement qui a atteint son plus

---

<sup>236</sup> Voir SEAE, fiche information, Permanent structured cooperation – PESCO – Deepening defense cooperation among Member States, novembre 2018, [https://cdn5-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/wM5QZfoVgVbC4zSzD-u-4o8E9TqYoThT3aNFAC6TQA/mtime:1542983709/sites/eeas/files/pesco\\_factsheet\\_november\\_2018\\_en\\_0.pdf](https://cdn5-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/wM5QZfoVgVbC4zSzD-u-4o8E9TqYoThT3aNFAC6TQA/mtime:1542983709/sites/eeas/files/pesco_factsheet_november_2018_en_0.pdf)

<sup>237</sup> Voir SEAE, Strengthening the civilian side of the EUs CSDP, November 2018, [https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/a1BWaHLkklzu7LTEeWHxArWV3NugGr896Rb6wwfUjo4/mtime:1542655676/sites/eeas/files/strengthening\\_the\\_civilian\\_side\\_of\\_the\\_eu.pdf](https://cdn4-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/a1BWaHLkklzu7LTEeWHxArWV3NugGr896Rb6wwfUjo4/mtime:1542655676/sites/eeas/files/strengthening_the_civilian_side_of_the_eu.pdf)

<sup>238</sup> Voir Conseil de l'UE, Futur partenariat UE – pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique : le Conseil adopte le mandat de négociation, 22 juin 2018 ; Communiqué de presse 375/18 ; <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/06/22/eu-african-caribbean-and-pacific-countries-future-partnership-council-adopts-negotiating-mandate/>

<sup>239</sup> La Commission européenne a proposé, en juin 2018, un mandat de négociation pour un nouvel Accord Cadre Global accompagné de compacts séparé pour l'Afrique, y compris l'Afrique du Nord, les Caraïbes et le Pacifique. Elle a également proposé la mise en place d'un instrument financier unique pour soutenir la politique de développement de l'UE, couvrant donc l'Afrique et le voisinage de l'UE.

<sup>240</sup> Voir Communication de la Commission, Vers une architecture financière plus efficace pour les investissements hors de l'Union européenne, Bruxelles, 12 septembre 2018 COM(2018) 644 final, p. 3.

<sup>241</sup> Voir Commission européenne, Le plan d'investissement extérieur de l'UE: premiers projets en Afrique et dans le voisinage de l'Union, Bruxelles, 11 juillet 2018, [https://ec.europa.eu/luxembourg/news/le-plan-dinvestissement-exterieur-de-lue-premiers-projets-en-afrique-et-dans-le-voisinage-de\\_fr](https://ec.europa.eu/luxembourg/news/le-plan-dinvestissement-exterieur-de-lue-premiers-projets-en-afrique-et-dans-le-voisinage-de_fr) et Commission européenne, Plan d'investissement extérieur de l'UE, [https://ec.europa.eu/commission/eu-external-investment-plan\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/eu-external-investment-plan_fr)

bas niveau depuis 2003<sup>242</sup>. La nouvelle approche s'appuie sur l'expérience du plan d'investissement pour l'Europe (Plan Juncker) et l'étend au voisinage de l'UE et à l'Afrique, l'UE procurant des garanties pour mobiliser les investissements privés et ce notamment dans les pays les plus fragiles. Le second indicateur, au niveau financier, est la proposition, présentée en juin 2018, relative à l'établissement d'un instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale car il regroupe également l'Afrique et le voisinage.

Cette cartographie des activités de l'UE liées à la sécurité et à la défense à destination du monde arabe met en lumière la complexité croissante de ces dernières. Cela nuit en partie à leur visibilité et donc à leur efficacité. Ces initiatives doivent être non seulement visibles mais aussi comprises et faire l'objet d'une réelle appropriation de la part des partenaires de l'UE pour être le plus efficace possible. Ce ne sera pas évident car l'approche de l'UE tend à être de plus en plus euro-centrée. Elle a toutefois, avec la SGUE, gagné en clarté. Le Sommet euro-méditerranéen, qui se tiendra en mai 2019 à Marseille, est une occasion à ne pas manquer pour renforcer cette appropriation, même si la sécurité n'est pas actuellement mentionnée comme une thématique abordée directement.

Une chose est toutefois certaine : les activités de l'UE liées à la sécurité et à la défense à destination du monde arabe et de l'Afrique vont considérablement se développer au cours des années à venir.

---

<sup>242</sup> Commission européenne, Communication, Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance : vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen, COM(2016) 581, 14 septembre 2016, pp. 6-7.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Balzacq, T., « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflits*, 66, 2007, pp. 31-59.

Bauchard, D., « L'Union pour la Méditerranée : un défi européen », *Politique étrangère*, printemps 2008, pp. 51-64.

Blanc D. et Dupont-Lassalle J., « L'Union européenne, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien ? », *Les actes de la Revue du droit de l'Union européenne*, Clément Juglar, Paris, 2018, 326 p.

Coustillière, J-F., *Le 5 + 5 face aux défis du réveil arabe*, Cahiers de Confluences, L'Harmattan, Paris, février 2012, 180 p.

Daguzan J-F., « La Charte pour la paix et la stabilité : un socle concret pour la 'maison commune' euro-méditerranéenne », in STRADEMED, *Euro-Méditerranée 1995-1999 Premier bilan du Partenariat*, FMES, Toulon, 2000, pp. 111-122.

Daguzan J-F., « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », in « Recompositions géopolitiques en Méditerranée : un défi pour les Mediterranean Studies », Dossier coordonné par Pierre-Yves Beaurepaire, *Cahiers de la Méditerranée*, n°89, 2014, pp. 57-67.

De Bruycker P., « L'approche globale des migrations de l'Union européenne : quel progrès suite au partenariat de mobilité avec le Maroc ? », in Rostane Mehdi (sous la dir.), *La Méditerranée, Espace Démocratique ?*, Presses Universitaires d'Aix- Marseille, 2014, pp. 95-101.

Gstohl S. et Lannon E., *The Neighbours of the European Union's Neighbours- Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Farnham, Ashgate, 2014, 346 p.

Lannon E., « La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro – méditerranéen », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 398, Paris, mai 1996, pp. 358-368.

Lannon E., « La lutte contre le terrorisme et le crime organisé dans le cadre des Accords euro-méditerranéens d'association et des Plans d'action de la Politique européenne de voisinage », in Donny M. (ed.), *La dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, éditions de l'ULB, Bruxelles, 2012, pp. 51-80.

Lannon E., « Les défis de la Politique européenne de voisinage », *Cahiers du Collège d'Europe*. Vol. 14, Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, Peter Lang, 2012, 491 p.

Lannon E., « Politique européenne de voisinage », in Encyclopédie JurisClasseur Europe Traité, fascicule 2230, LexisNexis, Paris, 2017, 49 p.

Moisseron, J-Y., « L'impact économique du Processus de Barcelone sur les pays tiers méditerranéens dix ans plus tard », *Géoéconomie*, n° 35, novembre 2005, pp. 23-50.

Moisseron, J-Y., « Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : une gouvernance introuvable », *Géostratégiques*, n° 21, novembre 2008, pp. 145-160.

Pirozzi N et Sandawi S., *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?*, Istituto Affari Internazionali, Documenti 09 | 29, November 2009 <http://www.iai.it/sites/default/files/iai0929.pdf>

Jeandesboz, J., « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cultures & Conflits*, n° 66, été 2007, pp. 11-29.

Schafer, I., « Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », *Mouvements*, n° 66, 2011/2, pp. 117-126.

Schmid D., « La politique méditerranéenne de l'UE, au risque de l'UPM », in *VII seminario internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterraneo, Conflictos regionales y estrategias de seguridad*, Eduard Soler i Lecha & Fadela Hilali (eds.), CIDOB, Colleccion Monografias, Barcelona, 2009.

## Annexe 1

## INSTRUMENT CONTRIBUANT A LA PAIX ET A LA STABILITE : CARTOGRAPHIE DES PROJETS EN MEDITERRANEE

Instrument contributing to Stability and Peace - Map of projects							
Pays	Projet	Pays bénéficiaires / aire géographique	Implementing partner	Durée	Thème du projet	Financement UE (EUR)	Statut
Algérie	EU/MENA Counter-Terrorism Training Partnership 2 (CEPOL CT 2)	Algérie, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie, Turquie	European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)	2018 - 2020	Security sector reform	6 444 698	En cours
	Jeunesse et créativité pour la paix	Algérie	Oxfam Solidariteit	2018 - 2020	Democratic participation and civil society / Government and civil society, general	799 711	En cours
<b>EUR 7 244 409 pour 2 projets</b>							
Maroc	Strengthening Resilience - MENA II	Liban, Maroc, Tunisie	—	2018-2021	Confidence building, mediation and dialogue	11 000 000	En cours
	EU/MENA Counter-Terrorism Training Partnership 2 (CEPOL CT 2)	Algérie, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie, Turquie	European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)	2018 - 2020	Security sector reform	6 444 698	En cours
	Strengthening Resilience in MENA	Liban, Maroc, Tunisie	British Council	2015 – 2017	Countering violent extremism/counter terrorism	3 304 115	Terminé
<b>20 748 813 EUR pour 3 projets</b>							
Tunisie	Réinsertion socio-professionnelle des jeunes sortant de prison en risque de radicalisation	Tunisie	Fondation FACE (Fondation Agir Contre l'Exclusion)	2018 - 2021	Confidence building, mediation and dialogue	531 633	En cours
	Femmes et jeunes pour la paix	Tunisie	CCS ITALIA	2018 - 2021	Confidence building, mediation and dialogue	320 000	En cours
	Promouvoir la participation sociale, économique et politique des jeunes marginalisés dans les zones les plus touchées par le phénomène de l'extrémisme violent en Tunisie.	Tunisie	International Alert	2018 - 2021	Confidence building, mediation and dialogue	800 000	En cours

	MEDIATE	Tunisie	Applied Social Sciences Forum (ASSF)	2018-2021	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	646 442	En cours
	Strengthening Resilience - MENA II	Liban, Maroc, Tunisie	–	2018 - 2021	Confidence building, mediation and dialogue	11 000 000	En cours
	EU/MENA Counter-Terrorism Training Partnership 2 (CEPOL CT 2)	Algérie, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie, Turquie	European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)	2018 - 2020	Security sector reform	6 444 698	En cours
	SALAM prévenir l'extrémisme violent en Tunisie : une approche basée sur les droits humains et la consolidation de la paix	Tunisie	Associacio NOVACT	2017-2020	Confidence building, mediation and dialogue	998 001	En cours
	Border security management in Tunisia's southern borders, preventing violent extremism	Tunisie	Dansk Flygtningehjælp (DFH)	2016 - 2019	Countering violent extremism/counter terrorism	1 193 065	En cours
	Enhancing inclusive and democratic security governance of Tunisia's borders	Tunisie	International Alert	2016-2019	Security sector reform	805 016	En cours
	Déploiement d'expertise au appui aux autorités tunisiennes en matière de lutte contre le terrorisme"	Tunisie	Civipol	2016-2018	Conflict prevention and resolution, peace-building and security / Security sector reform	999 900	En cours
	Deploying expertise to support the Tunisian authorities in the fight against terrorism	Tunisie	Civipol	2016-2018	Security sector reform	999 900	Terminé
	Strengthening Resilience in MENA	Liban Maroc, Tunisie	British Council	2015-2017	Countering violent extremism/counter terrorism	3 304 115	Terminé
<b>28 042 769 EUR de financement pour 12 projets</b>							
Libye	Providing stability in Libya through mediation	Libye	Centre for Humanitarian Dialogue (HD)	2019 - 2021	–	4 000 000	En cours
	Stabilization Facility for Libya – towards recovery and peace	Libye	United Nations Development Programme (UNDP)	2018 - 2019	Confidence building, mediation and dialogue / Reconstruction and rehabilitation	7 000 000	En cours

Cartographie des activités de l'Union européenne liées à la sécurité et à la défense en Méditerranée et dans le monde arabe

Promoting Elections for the People of Libya (PEPOL)	Libye l	United Nations Development Programme (UNDP)	2018 - 2019	Electoral assistance / Government and civil society, general	5 000 000	En cours
Protecting cultural heritage and diversity in conflicts - Iraq, Libya, Syria, Yemen	Irak, Libye, Syrie, Yémen	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	2017 - 2019	Culture, media and conflict	1 070 000	En cours
Embedding social peace and conflict transformation during the transition in Libya	Libye	Peaceful Change Initiative	2017 - 2019	Confidence building, mediation and dialogue	1 699 655	En cours
Supporting stabilisation in Libya through Mine Action and building safer communities	Libye	Folkekirkens Nødhjælp	2017 - 2019	Humanitarian mine action; small arms and light weapons	3 908 009	En cours
Humanitarian Mine Action: Developing Libyan National Capacities	Libye	Dansk Flygtningehjælp (DFH) / Free Fields Foundation	2017 - 2019	Humanitarian mine action; small arms and light weapons	2 999 689	En cours
Supporting the development of a sustainable peace in Libya	Libye	Centre for Humanitarian Dialogue (HD)	2017 – 2018	Confidence building, mediation and dialogue	1 800 000	Terminé
Rapid Multi-Sectoral Area Based Monitoring	Libye	United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)	2017 – 2018	Confidence building, mediation and dialogue	1 040 000	Terminé
Support to a more inclusive peace process in Libya	Libye	Promediation	2017 – 2018	Confidence building, mediation and dialogue	797 113	Terminé
Stabilization Facility for Libya – towards recovery and peace	Libye	United Nations Development Programme (UNDP)	2017 – 2018	Confidence building, mediation and dialogue	5 000 000	Terminé
Syria Support Programme Improving civilian assistance and structural support for Syrian communities Political dialogue between parties to the armed conflict	Libye	Centre for Humanitarian Dialogue (HD)	2015 – 2018	Confidence building, mediation and dialogue	2 000 000	Terminé
Libya: Rapid City Profiling and Monitoring System	Libye	United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)	2017- 2018	Reconstruction and rehabilitation	1 040 000	Terminé

	Repatriation Assistance for Vulnerable Migrants Stranded inside Libya & Promoting Stability in Libya's Southern Regions	Libye	International Organisation for Migration (IOM)	2016 – 2017	Assistance to migrants and host populations	3 500 000	Terminé
<b>40 854 466 EUR de financement pour 14 projets</b>							
Mauritanie	Electoral violence Monitoring, Analysis and Mitigation (E-MAM)	Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Saint Helena, Ascension and Tristan da Cunha, Senegal, Sierra Leone, The Gambia, Togo	West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)	2019 - 2021	—	2 500 000	En cours
	Programme de l'Union européenne de Prévention de l'Extrémisme Violent	Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Sierra Leone	Civipol	2018 - 2019	Countering violent extremism/counter terrorism	4 000 000	En cours
<b>6 500 000 EUR de financement pour 2 projets</b>							
Égypte	Strengthening the capability in the League of Arab States Secretariat and its Member States to provide early warning and effective responses to impending regional crises, conflicts and post conflict situations	Egypt/League of Arab States – 22 Member States – Arab Region	United Nations Development Programme (UNDP)	2015 - 2019	Natural disaster preparedness and response	2 500 000	En cours
<b>2 500 000 EUR de financement pour 1 projet</b>							
Jordanie	EU/MENA Counter-Terrorism Training Partnership 2 (CEPOL CT 2)	Algérie, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie, Turquie	European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)	2018 - 2020	Security sector reform	6 444 698	En cours
	Youth Empowerment: Media and Information Literacy as a response to prevent hate and violent extremism	Jordanie	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	2018 - 2019	Media and free flow of information	1 000 000	En cours
	Support the national efforts in managing migration flows and refugee influx in the context of the Syria crisis	Jordanie	International Organisation for Migration (IOM)	2017 – 2018	Security sector reform	5 280 000	Terminé

	Tahdir: Tutoring Syrian Talents to Tackle Transition	Irak, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie	Coordinamento delle Organizzazioni per il Servizio Volontario (COSV)	2016 – 2018	Transitional justice	1 767 811	Terminé
	Equipment and Renovation of Facilities - Strengthening Resilience to Violent Extremism in Jordan	Jordanie	United Nations Office for Project Services (UNOPS)	2016 – 2018	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	1 000 000	Terminé
	Technical assistance to support the Government of Jordan's effort to prevent violent extremism	Jordanie	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	2016 – 2018	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	1 000 000	Terminé
	Technical assistance to support the Government of Jordan's effort to prevent violent extremism	Jordanie	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	2016 – 2018	Countering violent extremism/counter terrorism	4 499 908	Terminé
	Support services to the Ministry of Interior	Jordanie	United Nations Office for Project Services (UNOPS)	2016 – 2018	Countering violent extremism/counter terrorism	1 000 000	Terminé
<b>25 492 417 EUR de financement pour 8 projets</b>							
Liban	Renewed EU Support to the Special Tribunal for Lebanon	Liban	Special Tribunal for Lebanon	_____ -	Transitional justice	15 000 000	En cours
	Strengthening Resilience - MENA II	Liban, Maroc, Tunisie	—	2018 - 2021	Confidence building, mediation and dialogue	11 000 000	En cours
	EU/MENA Counter-Terrorism Training Partnership 2 (CEPOL CT 2)	Algérie, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie, Turquie	European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)	2018 - 2020	Security sector reform	6 444 698	En cours
	Reinforcing Aviation Security at Rafic Hariri International Airport	Liban	International Organization for Migration (IOM)	2018 - 2020	Security sector reform	3 500 000	En cours
	Improve the Stability of Northern Lebanon through the Reconstruction of Nahr El-Bared Camp	Liban	United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)	2017 - 2019	Reconstruction and rehabilitation	12 000 000	En cours
	Preventing instability in Palestinian Camps in Lebanon	Liban	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	2017 - 2019	Confidence building, mediation and dialogue	2 500 000	En cours

	Tahdir: Tutoring Syrian Talents to Tackle Transition	Irak, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie	Coordinamento delle Organizzazioni per il Servizio Volontario (COSV)	2016 - 2018	Transitional justice	1 767 811	En cours
	Continued EU support to the Special Tribunal for Lebanon	Liban	Special Tribunal for Lebanon	2016 - 2018	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	7 500 000	En cours
	Soutien Energétique et Environnemental à la région de Diffa - PROJET « SEED »	Liban	UN Refugee Agency (UNHCR)	2015 - 2017	—	2 750 837	Terminé
	Strengthening the Capacities of Sunni Institutions to Enhance Stability and Religious Tolerance	Liban	Berghof Foundation	2015 - 2017	Confidence building, mediation and dialogue / Conflict prevention and resolution, peace-building and security	433 689	Terminé
	Governance and Community Action Programme (GCAP) - Promoting Conflict Management and Local Development at the level of municipalities	Liban	Mercy Corps	2015 - 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	1 929 417	Terminé
	Strengthening Resilience in MENA	Middle East and North Africa specifically Liban, Maroc, Tunisie	British Council	2015 - 2017	Countering violent extremism/counter terrorism	3 304 115	Terminé
	Improve the Stability of Northern Lebanon through the Reconstruction of Nahr el-Bared Camp	Liban	United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)	2013 - 2016	Reconstruction and rehabilitation	12 000 000	Terminé
<b>80 130 567 EUR de financement pour 13 projets</b>							
Syrie	Support measure for coordination, visibility and impact assessment of the Tahdir programme	Syrie	Transtec	2016 - 2020	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	775 350	En cours
	Integrated Mine Action response across Al Raqqa and Deir Ez Zor Governorates	Syrie	MAG (Mines Advisory Group)	2018 - 2020	Humanitarian mine action; small arms and light weapons	10 000 000	En cours
	Supporting the International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law	Syrie	UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR)	2018 - 2019	Transitional justice	1 500 000	En cours

Committed in the Syrian Arab Republic.							
Syria Peace Process Support Initiative (2)	Syrie	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	2018 - 2019	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	9 000 000	En cours	
Protecting cultural heritage and diversity in conflicts - Iraq, Libya, Syria, Yemen	Irak, Libye, Syrie, Yémen	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	2017-2019	Culture, media and conflict	1 070 000	En cours	
Support for Education in favour of Syria	Syrie	United Kingdom of Great Britain and Ireland	2017 - 2019	Children, youth and conflict	10 000 000	En cours	
Addressing the issue of missing persons in Syria	Syrie	International Commission on Missing Persons (ICMP)	2017 – 2018	Mainstreaming human rights	2 900 000	Terminé	
Tahdir: Tutoring Syrian Talents to Tackle Transition	Irak, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie	Coordinamento delle Organizzazioni per il Servizio Volontario (COSV)	2016 – 2018	Transitional justice	1 767 811	Terminé	
Aswat Faaela (Active Voices)	Syrie	British Council	2016 – 2018	Confidence building, mediation and dialogue	2 661 420	Terminé	
Strengthening social cohesion for a democratic and inclusive Syrian civil society	Syrie, Jordanie, Espagne	Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID)	2015 – 2018	Culture, media and conflict	1 499 927	Terminé	
Supporting Syrian professionals to prepare for leading roles in a future transition to a peaceful, democratic and inclusive Syria	Syrie et pays voisins	Olof Palme International Center	2015 – 2018	Culture, media and conflict	1 130 661	Terminé	
Supporting the Governance, Administrative, and Analytical Functions of the Commission for International Justice and Accountability, Contributing to International Security and Justice in Syria and the global pursuit of justice for the victims of war	Syria - Nationwide	Commission for International Justice and Accountability (CIJA)	2016 – 2018	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	1 499 986		

	Syria Support Programme – Improving civilian assistance and structural support for Syrian communities – Political dialogue between parties to the armed conflict	Syrie	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	2016 – 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	1 753 812	Terminé
	Peace Process Initiative Syria	Syrie et région	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	2016 – 2017	Confidence building, mediation and dialogue	9 000 000	Terminé
	Supporting Transition Towards Democracy in Syria through Preparing for an Engendered Constitution Building Process	Syrie, Liban, UE	European Feminist Initiative (IFE-EFI)	2015 – 2017	Electoral assistance	1 000 807	Terminé
	Supporting transition towards democracy in Syria through preparing for a engendered constitution building	Syrie	Euromed Feminist Initiative (IFE-EFI) / European Feminist Initiative (IFE-EFI)	2015 – 2017	Democratic participation and civil society	1 000 803	Terminé
	Bridging Syria's divides: Mass media programming and platforms to build resilience and social cohesion to counter violent conflict and radicalisation across all sections of Syrian society	Syrie	BBC	2015 – 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	2 377 675	Terminé
	Promoting social cohesion and moderate voice in Syria	Syrie	Search for Common Ground	2015 – 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	972 475	Terminé
	Local Agreements in Syrian Cities	Syrie	United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)	2015 – 2017	Confidence building, mediation and dialogue	1 920 000	Terminé
	Programme to stabilise community access to improved primary health care services in Syria	Syrie	Expertise France	2015 – 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	2 403 475	Terminé
<b>64 234 202 EUR de financement pour 20 projets</b>							
Palestine	Building Palestinian resilience: improving psychosocial and mental health responses to emergency situations	Palestine, State of - Palestine	World Health Organization (WHO)	2016 - 2018	Confidence building, mediation and dialogue / Health, general	5 000 000	En cours

	Youth Advocacy for Leadership and Action (YALA)	Palestine, State of - West Bank and Gaza Strip	Rädda Barnens Riksförbund	2017 - 2018	Children, youth and conflict	1 150 000	Terminé
	Supporting stability in Gaza through UNRWA emergency Cash for Work programme	Palestine, State of - Gaza	United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)	2016 - 2018	Economic recovery/livelihoods	3 000 000	Terminé
	Building Palestinian resilience: improving psychosocial and mental health responses to emergency situations	Palestine, State of - West Bank and Gaza	World Health Organization (WHO)	2016 - 2018	Economic recovery/livelihoods	5 000 000	Terminé
	A Process of Internal Palestinian and Israeli-Palestinian Dialogue	Palestine, State of - Jerusalem, Ramallah, Gaza, Dublin, Belfast, London	Forward Thinking	2016 - 2018	Confidence building, mediation and dialogue	849 723	Terminé
	Short Term Low Volume Sea Water Desalination Plant for Southern Governorates of the Gaza Strip	Palestine, State of - Gaza	United Nations Children's Fund (UNICEF)	2012 - 2017	Reconstruction and rehabilitation	10 000 000	Terminé
	Building Resilience and Reducing Tensions in the Gaza Strip	Palestine, State of - Gaza	United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)	2015 - 2017	Confidence building, mediation and dialogue	5 200 000	Terminé
<b>30 199 723 EUR de financement pour 7 projets</b>							
Irak	Dialogue for the Stabilization of Iraq	Irak	Centre for Humanitarian Dialogue (HD)	2018 - 2020	—	1 400 000	En cours
	Assistance in Accounting for Iraq's Missing and Disappeared Persons	Irak	—	2018 - 2019	Countering violent extremism/counter terrorism	4 200 000	En cours
	Protecting cultural heritage and diversity in conflicts - Iraq, Libya, Syria, Yemen	Irak, Libye, Syrie, Yémen	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	2017 - 2019	Culture, media and conflict	1 070 000	En cours
	Supporting the development of human rights-compliant counter terrorism strategy, legislation and coordination measures in Iraq	Bilatéral	Crown Agents	2017 - 2018	Conflict prevention and resolution, peace-building and security / Mainstreaming human rights	3 500 000	Terminé
	Tahdir: Tutoring Syrian Talents to Tackle Transition	Irak, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie	Coordinamento delle Organizzazioni per il Servizio Volontario (COSV)	2016 - 2018	Transitional justice	1 767 811	Terminé

	Support to pre-deployment capacity of the police in Iraq	Irak	OpenAid (Italian Agency for Development Cooperation)	2017 – 2018	Conflict prevention and resolution, peace-building and security / Security sector reform	3 997 903	Terminé
	Contributing to ongoing stabilization efforts in Iraq by helping to reduce tensions between IDPs and host community members	Irak	International Organisation for Migration (IOM)	2016 - 2018	Social/Welfare Services	3 500 000	Terminé
	EU/MENA Counter-terrorism Training Partnership	Irak	European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL)	2015 – 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security / Security sector reform	2 152 818	Terminé
	Supporting Iraqi National Reconciliation	Irak	Crisis Management Initiative (CMI)	2017 - 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	947 559	Terminé
	Addressing explosive threats to enable stabilisation in Iraq	Irak	United Nations Mine Action Service (UNMAS)	2015 – 2017	Humanitarian mine action; small arms and light weapons	6 289 866	Terminé
	Development of a human rights-compliant counter terrorism strategy, legislation and coordination measures in Iraq	Irak	Crown Agents	2015 – 2017	Conflict prevention and resolution, peace-building and security / Security sector reform	3 484 203	Terminé
	Supporting Iraq National Reconciliation	Irak	Crisis Management Initiative (CMI)	2015 – 2017	Confidence building, mediation and dialogue	1 000 000	Terminé
<b>33 310 160 EUR de financement pour 12 projets</b>							
Yémen	Supporting Inclusive Peace-Making Efforts and Political Transition in Yemen	Yémen	Crisis Management Initiative (CMI)	2018 - 2019	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	2 090 000	En cours
	Rapid City and Neighbourhood Profiling	Yémen	United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)	2018 - 2019	Social/Welfare Services	2 000 000	En cours
	Protecting cultural heritage and diversity in conflicts - Iraq, Libya, Syria, Yemen	Irak, Libye, Syrie, Yémen	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	2017 - 2019	Culture, media and conflict	1 070 000	En cours

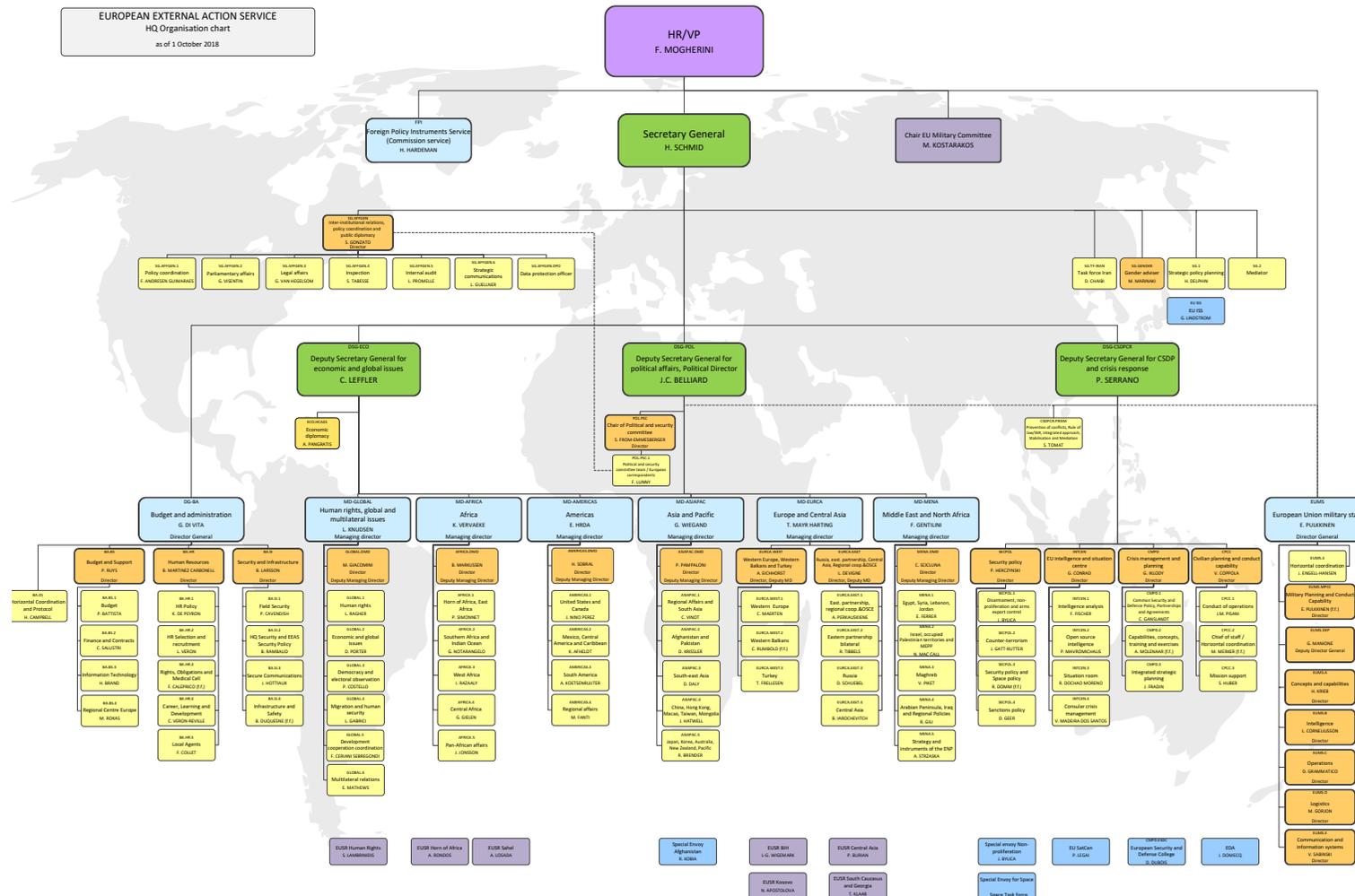
	Rebuilding Peace and security in Yemen	Yemen, central and local levels to be further determined during inception phase	Yemen Polling Centre (YPC)	2016 - 2019	Confidence building, mediation and dialogue / Security sector reform	1 066 908	En cours
<b>6 226 908 EUR de financement pour 4 projets</b>							
Soudan	Support to Inclusive Constitutional Reform in Sudan	Soudan	Max Planck Foundation	2018 - 2019	Government and civil society, general	799 729	En cours
	Supporting Political Accommodation in the Republic of the Sudan	Soudan	Conflict Dynamics International	2018 - 2019	Conflict prevention and resolution, peace-building and security	800 000	En cours
	Child release and reintegration in Sudan	Soudan	United Nations Children's Fund (UNICEF)	2018 - 2019	Children, youth and conflict	896 690	En cours
	Promoting Peace over Natural Resources in West and Central Darfur and West Kordofan	Soudan	United Nations Development Programme (UNDP)	2015 – 2018	Natural resources and conflict	3 430 000	Terminé
	Providing Local Infrastructure and Empowerment for Cross Border Peace and Cooperation (CBPC) within Pastoralist and Sedentary Communities	Soudan	International Organisation for Migration (IOM)	2015 – 2017	Assistance to migrants and host populations / Conflict prevention and resolution, peace-building and security / Economic recovery/livelihoods	2 000 000	Terminé
<b>7 926 419 EUR de financement pour 5 projets</b>							
Djibouti	Civil Society Dialogue Network III (CSDN III)	Central African Republic, Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Somalia	European Peace-building Liaison Office (EPLO)	2017 - 2020	Confidence building, mediation and dialogue	1 999 708	En cours
<b>1 999 708 EUR de financement pour 1 projet</b>							

Source : réalisé sur la base des données du SEAE (Foreign policy instrument service) : Instrument contributing to Stability and Peace - Map of projects, <https://icspmap.eu/> Décembre 2018.

# Annexe 2

# ORGANIGRAMME DU SEAE OCTOBRE 2018,

[https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gv8WVl-FkC4jpp7qif8mKDTUPslmQ7Sllv9ehgxNaM/mtime:1538564744/sites/eeas/files/2018-01-10\\_-\\_eeas\\_2.0\\_orgchart\\_1.pdf](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/gv8WVl-FkC4jpp7qif8mKDTUPslmQ7Sllv9ehgxNaM/mtime:1538564744/sites/eeas/files/2018-01-10_-_eeas_2.0_orgchart_1.pdf)



EUSAs report to HR/VP  
The Working Groups Chairs work under the authority of their Managing Director/Director and under the guidance of the PSC Chair.

# Annexe 3 ORGANIGRAMME DE LA DG POLITIQUE DE VOISINAGE ET NEGOCIATIONS D'ADHESION

Janvier 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near-org-chart.pdf>

16/01/2019

