

N° 609

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le volet méditerranéen de la politique de voisinage de l'Union européenne,

Par MM. Louis NÈGRE et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Durantou, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE ET LA MÉDITERRANÉE	7
A. DU PROCESSUS DE BARCELONE AUX « PRINTEMPS ARABES » : LA RECHERCHE D'UN FORMAT ADAPTÉ POUR LES RELATIONS EURO-MÉDITERRANÉENNES	8
1. <i>Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée</i>	8
2. <i>La réponse aux « printemps arabes »</i>	10
B. LA RÉVISION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE	11
1. <i>Les attentes des pays de la rive Sud</i>	11
2. <i>Un nouveau cadre en faveur de la stabilité régionale</i>	13
3. <i>Une mise en œuvre progressive</i>	16
4. <i>Des questions qui restent en suspens</i>	24
II. L'ÉGYPTE : CAS D'ÉCOLE POUR LA NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE ?	31
A. UN PAYS EN QUÊTE DE STABILITÉ	31
1. <i>Les suites du « printemps arabe »</i>	31
2. <i>L'impact du contexte régional</i>	37
3. <i>Les contraintes économiques</i>	38
B. QUEL PARTENARIAT AVEC L'UNION EUROPÉENNE ?	41
1. <i>Quelle relation politique ?</i>	42
2. <i>Quel soutien économique ?</i>	46
EXAMEN PAR LA COMMISSION	51
PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	59

AVANT-PROPOS

La Commission européenne a présenté, le 18 novembre dernier, une communication proposant une révision de la politique de voisinage. Cette nouvelle approche, plus réaliste, permet de repenser le cadre des relations euro-méditerranéennes. L'Union européenne n'avait en effet pas véritablement réévalué ses relations avec la rive Sud de la Méditerranée à la lumière des conséquences politiques, économiques et migratoires des printemps arabes. L'afflux de réfugiés à ses frontières dans un premier temps et la multiplication des attentats revendiqués par *Daech* ensuite ont contribué à réviser sa position initiale, fondée sur un soutien aux réformes démocratiques, à la promotion d'une vaste zone de libre-échange pan-euro-méditerranéenne et à la signature de partenariats pour la mobilité avec plusieurs pays. Ces solutions se sont révélées en décalage avec la réalité de la crise migratoire mais aussi avec les aspirations de ses partenaires, en attente de solutions différenciées, pas uniquement économiques.

Le Conseil a validé le 14 décembre 2015 cette réorientation de la politique de voisinage, destinée désormais à diffuser les valeurs européennes mais aussi à défendre les intérêts de l'Union européenne. Il s'agit aujourd'hui d'assurer la stabilité à ses frontières par un soutien précis et efficace, destiné à favoriser la sécurité de la région, le développement de véritables coopérations économiques dépassant le seul libre-échange et la poursuite des réformes démocratiques. Cette ambition doit être soutenue. Elle passe aussi par une rationalisation des instruments dont dispose l'Union européenne et en particulier par la promotion de l'Union pour la Méditerranée.

Cette révision de la stratégie globale incite également à une nouvelle approche des relations bilatérales entre l'Union européenne et chacun de ses partenaires méditerranéens. L'association avec l'Égypte, distendue ces dernières années, pourrait ainsi être repensée dans les mois à venir pour incarner au mieux la nouvelle politique de voisinage. C'est dans ce contexte que vos rapporteurs se sont rendus en Égypte du 20 au 25 mars derniers.

I. LA NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE ET LA MÉDITERRANÉE

Les relations de l'Union européenne avec les pays de la rive sud de la Méditerranée sont couvertes par la politique de voisinage mise en place en 2001. La rive Sud bénéficie, à ce titre, de crédits dans le cadre de l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (IEPV). Deux tiers des fonds de l'IEPV - 15,4 milliards sur la période 2014-2020 - sont en principe attribués aux partenaires de l'Union européenne dans la région méditerranéenne, le tiers restant aux pays du partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine). Ce principe « deux tiers/un tiers » a été exactement respecté en 2014 pour les crédits d'engagement : 1,457 milliard d'euros contre 730,4 millions d'euros pour le Partenariat oriental. Il s'agit cependant d'une règle non-écrite.

L'étude des crédits d'engagement met toutefois en avant une réalité différente : 927,3 millions d'euros versés à la rive Sud contre 548,1 millions à l'est, soit un pourcentage en deçà des deux tiers. Par ailleurs, il convient de rappeler que sans compter le soutien aux territoires palestiniens, dont la logique relève dans une large mesure de l'aide humanitaire, les pays du bassin méditerranéen restent moins bien accompagnés que ceux du volet oriental de la politique de voisinage : 3,2 euros par habitant par an contre 4,4 euros à l'Est. Compte-tenu de ces moyennes, la répartition deux tiers/un tiers doit être au minimum préservée.

Au-delà de la politique de voisinage qui concerne 10 pays de la rive Sud¹, l'Union européenne a tenté de développer depuis 1995 une coopération régionale avec les pays de cette zone au travers du processus de Barcelone puis de l'Union pour la Méditerranée. Les résultats de cette approche sont aujourd'hui jugés peu satisfaisants, tant par les pays de l'Union européenne que par leurs partenaires de la rive Sud. La relation euro-méditerranéenne telle que conçue jusqu'alors est apparue inadaptée à une région profondément bouleversée par les « printemps arabes » de 2011 et leurs conséquences géopolitiques et migratoires.

¹ Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Territoires palestiniens, Syrie et Tunisie.

A. DU PROCESSUS DE BARCELONE AUX « PRINTEMPS ARABES » : LA RECHERCHE D'UN FORMAT ADAPTÉ POUR LES RELATIONS EURO-MÉDITERRANÉENNES

1. Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée

a) Le processus de Barcelone

Lancé en 1995, le partenariat euro-méditerranéen – dit « processus de Barcelone » – incluait les quinze pays à l'époque membres de l'Union européenne et douze pays de la région Méditerranée : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie, Turquie. Soumise depuis 1992 à des sanctions de l'ONU pour ses implications dans des actes terroristes (suspendues en 1999 et levées en 2003) et à un embargo européen (levé le 11 octobre 2004), la Libye assistait aux conférences ministérielles des affaires étrangères à titre d'observateur.

La déclaration de Barcelone, adoptée à l'issue du sommet constitutif, énonçait les principaux objectifs de ce partenariat : construire ensemble un espace de paix, de sécurité et de prospérité partagée. Les États membres s'engageaient à développer l'État de droit et la démocratie et à lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée. Le partenariat politique et de sécurité prévoyait ainsi la mise en place d'un dialogue politique global et régulier, des mesures de partenariat, et l'adoption d'une Charte pour la paix et la stabilité. Une coopération politique multilatérale devait également se mettre en place sur les questions liées aux droits de l'Homme et à la lutte contre le terrorisme. Le 11 septembre 2001, la dégradation continue des relations entre Israéliens et Palestiniens et les crispations liées à la lutte contre l'immigration clandestine ont cependant contribué à gripper le processus.

b) L'Union pour la Méditerranée

Créée sous la présidence française de l'Union européenne le 13 juillet 2008, l'Union pour la Méditerranée (UpM) vise à relancer les relations entre les États membres de l'Union européenne et leurs partenaires méditerranéens. L'Union pour la Méditerranée réunit les 28 États membres de l'Union européenne et 15 partenaires de la région du Sud de la Méditerranée, d'Afrique et du Moyen-Orient : l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Mauritanie, Monaco, le Monténégro, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

Elle vise la mise en place de nouveaux projets régionaux et sous-régionaux qui présentent un véritable intérêt pour la population du bassin méditerranéen. Ces projets portent sur des domaines tels que l'économie, l'environnement, l'énergie, la santé, la migration et la culture. L'action de l'UpM n'est pas celle d'un bailleur de fonds. Elle ne dispose pas

des crédits ou des effectifs suffisants pour répondre à une telle ambition. L'UpM labellise les projets répondant à ses priorités pour qu'ils puissent bénéficier de financements adéquats. Elle participe à cet effet à l'élaboration de l'étude de faisabilité de chacun de ces chantiers. Elle les présente devant la Commission européenne, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque européenne d'investissement ou toute autre organisation internationale qui pourront, quant à elles, accorder les crédits adaptés.

Six priorités ont été définies :

- dépolluer la Méditerranée ;
- mettre en place des autoroutes maritimes et terrestres qui relient les ports et améliorent les liaisons ferroviaires en vue de faciliter la circulation des personnes et des biens ;
- assurer la sécurité civile des populations ;
- développer un plan solaire méditerranéen qui explore les possibilités d'accroître des sources d'énergie alternatives dans la région. C'est ainsi que l'UpM avait apporté son soutien au projet « Desertec », qui prévoit l'exploitation du potentiel énergétique des déserts. Il vise à la fois à répondre en grande partie aux besoins des pays producteurs d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et à couvrir jusqu'à presque 20 % de la demande d'électricité en Europe ;
- créer une université euro-méditerranéenne (EMUNI). Celle-ci a été installée en Slovénie. L'ouverture en septembre 2015 de l'Université euro-méditerranéenne de Fès (UEMF) est venue compléter ce dispositif. Elle se concentre sur les questions euro-méditerranéennes et accueille 6 000 étudiants ;
- favoriser le développement des petites et moyennes entreprises en évaluant dans un premier temps leurs besoins, puis en leur offrant une assistance technique et un accès au financement.

L'Union pour la Méditerranée promeut un mode de gouvernance associant directement les partenaires de la rive Sud. La présidence est ainsi assumée par un État membre et un partenaire. Elle est dotée d'un secrétariat général, établi à Barcelone. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, créée dans le cadre du processus de Barcelone, devient Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée en 2010.

Même si son ambition politique était dès l'origine modeste, l'UpM a été très rapidement victime du contexte international. Six mois après son lancement, l'opération israélienne « Plomb durci » dans la bande de Gaza est venue fragiliser cette organisation, incapable d'incarner l'espace de dialogue qu'elle était censée être implicitement. Le boycott de ses réunions par certains de ses membres a contribué à conférer à l'UpM l'image d'une coquille vide, symbole d'une politique euro-méditerranéenne inadaptée.

Impression que la réponse européenne aux « printemps arabes » n'a pas corrigé.

2. La réponse aux « printemps arabes »

Pour accompagner les « printemps arabes », l'Union européenne a présenté, en mars et mai 2011, deux programmes visant à renforcer la démocratie et la prospérité sur la rive Sud de la Méditerranée. L'Union a fixé deux priorités : l'approfondissement des réformes institutionnelles (rédaction de constitutions démocratiques, instauration d'un pouvoir judiciaire indépendant, liberté de la presse et encouragement au dynamisme de la société civile) et le développement économique, solidaire et durable. Cet engagement s'est traduit par des financements supplémentaires via l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (IEPV), de nouveaux prêts pour la région octroyés par la Banque européenne d'investissement (BEI), et un élargissement du champ d'action de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Un représentant spécial de l'Union européenne pour la région du Sud de la Méditerranée a par ailleurs été nommé en juillet 2011. Sa nomination a coïncidé avec le lancement d'un nouveau fonds de soutien au partenariat à la réforme et à la croissance inclusive : le programme SPRING doté de 350 millions d'euros sur la période 2011-2013. Les initiatives soutenues par ce programme se concentraient sur les défis socio-économiques urgents auxquels doivent faire face les pays concernés (60 % des crédits) et sur l'accompagnement du processus de transition démocratique (40 % des crédits). Les financements s'effectuaient sur la base d'une évaluation des avancées du pays en matière démocratique, selon le principe « *more for more* ». Plus un pays est engagé sur la voie de la modernisation politique et institutionnelle, plus le financement est important. Dès le lancement du programme, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie ont bénéficié de fonds.

L'Union européenne a également souhaité instaurer des zones de libre-échange approfondies et complètes (DFTCA) qui doivent permettre une intégration économique progressive des pays de la rive Sud de la Méditerranée dans le marché intérieur. Un mandat a été accordé en décembre 2011 à la Commission pour négocier avec quatre États - Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie - en vue de signer avec eux un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). La signature d'accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation (ACAA) au sein de secteurs spécifiques ainsi que des concessions commerciales spécifiques devaient, dans un premier temps, précéder la signature des ALECA. Au-delà de la situation propre à chaque État, la signature d'un ALECA avec ces quatre pays devait faciliter entre eux la convergence de leurs normes et permettre l'émergence d'un véritable marché intégré. Le coût de l'absence d'intégration

économique régionale varie entre 1 et 2 % du PIB des pays concernés. Les négociations sont aujourd'hui ouvertes avec le Maroc et la Tunisie.

Des « partenariats pour la mobilité » portant sur l'assouplissement des procédures en matière de visas et sur la lutte contre l'immigration illégale ont également été initiés.

Cet outil répond à deux objectifs :

- une meilleure gestion de la mobilité, de l'immigration et de l'intégration. Celle-ci passe par une amélioration des procédures de délivrance de visas Schengen, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et universitaires, et la facilitation de l'octroi de visas pour les étudiants, les chercheurs et les hommes d'affaires ;

- l'aide au renforcement de la capacité institutionnelle et opérationnelle des Etats de la rive Sud dans tous les domaines liés à la migration, à la lutte contre l'immigration irrégulière, les réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains.

B. LA RÉVISION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

À l'occasion de sa prise de fonctions en novembre 2014, la nouvelle Commission européenne avait annoncé son ambition de renforcer la politique de voisinage de l'Union européenne. Le programme de travail pour 2015 annonçait ainsi qu'une des priorités de la Commission serait de promouvoir la stabilité aux frontières de l'Europe et qu'elle entendait à cet effet formuler des propositions². L'ambition affichée était également de permettre à l'Union européenne de renforcer son poids sur la scène internationale. Une consultation publique a, dans ce contexte, été mise en place. 250 entités (Etats, *think tanks*, organisation non-gouvernementales, universitaires) ont participé à celle-ci.

1. Les attentes des pays de la rive Sud

Le 13 avril 2015, les ministres des affaires étrangères des 28 États membres de l'Union européenne et des pays de la rive Sud de la Méditerranée, à l'exception notable de la Libye, se sont réunis à Barcelone afin d'évaluer les contours actuels de la politique de voisinage dans cette région. L'ambition affichée par la présidence lettone de l'Union européenne était de promouvoir une nouvelle approche, audacieuse et flexible, selon les termes retenus. Celle-ci doit permettre de mieux prendre en compte le contexte régional et tenter de répondre à l'instabilité qui fragilise plusieurs pays de la rive Sud. La présidence comme la Commission européenne ont

² *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme de travail de la Commission pour l'année 2015 - Un nouvel élan (COM (2014) 910 final).*

constaté que l'Union européenne n'a pas forcément bien négocié le virage des printemps arabes. Elle n'avait pas su anticiper l'aspiration des populations concernées au changement. Elle n'apparaît pas non plus en mesure, dans le cadre actuel, de répondre à toutes les conséquences de ces mouvements, qu'il s'agisse de l'explosion des migrations ou de la dérive djihadiste.

La politique méditerranéenne de l'Union européenne apparaît, aux yeux d'un certain nombre d'observateurs, comme un empilement de structures dont la valeur ajoutée n'est pas immédiatement perceptible pour nos partenaires. Les statuts accordés aux différents pays de la zone - association, partenariat privilégié ou statut avancé - ne recouvrent pas, en outre, les mêmes réalités économiques, juridiques et politiques ni les mêmes perspectives. Le statut avancé accordé au Maroc et à la Jordanie ne reflète ainsi pas le même degré de rapprochement avec l'Union européenne.

Au sein de la zone, trois groupes de pays peuvent de fait être distingués :

- ceux qui cherchent à se rapprocher plus étroitement de l'Union européenne, tant en matière politique qu'économique : Maroc et Tunisie ;

- ceux qui sont associés à un niveau moindre à l'Union européenne mais qui ont noué une véritable coopération bilatérale avec elle, à l'image de l'Égypte, de la Jordanie ou du Liban ;

- ceux pour lesquels la relation avec l'Union européenne doit être renouvelée, à l'instar de l'Algérie et à plus forte raison de la Libye et de la Syrie³.

Les pays de la rive Sud et l'Union européenne : Des perspectives différentes

Pays	Financement IEVP 2014-2020 (en millions d'euros)	Accord d'association	Plan d'action pour la mise en œuvre de l'accord d'association	ALECA	Partenariat pour la mobilité
Algérie	221-270	Oui	Non	Non	Non
Égypte	756-924	Oui	Oui	Échange d'informations	Oui
Israël	- ⁴	Oui	Oui	Non	Non
Jordanie	567-693	Oui	Oui	Négociations préparatoires	Oui
Liban	315-385	Oui	Oui	Non	Non
Libye	126-154	Non	Non	Non	Non
Maroc	1 323 - 1 617	Oui	Oui	Négociations en cours	Oui

³ Israël et les Territoires palestiniens sont encore à part.

⁴ Les fonds perçus par Israël sont limités du fait du niveau de développement du pays.

Syrie	- ⁵	En attente de signature	Non	Non	Non
Territoires palestiniens	1 833 – 2 241	Oui	Oui	Non	Non
Tunisie	725-886	Oui	Oui	Négociations en cours	Oui

(Source : Nicole Koenig, *Taking the ENP Beyond the conception-Performance Gap*, Institut Jacques Delors, Policy paper n°160 – 22 mars 2016)

Les réactions observées en Tunisie, en Algérie ou au Maroc tendent également à souligner la volonté de dépasser la simple exportation d'un modèle économique au travers des ALECA. Il apparaît important de ne pas négliger les craintes légitimes des populations sur l'intégration poussée des économies locales au grand marché européen. Les avantages d'une telle adhésion ne sont pas toujours aisés à démontrer, à la lumière notamment de l'exemple agricole. La balance commerciale avec l'ensemble des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) est, en matière agroalimentaire, largement favorable à l'Union européenne, l'écart s'étant même accru au cours des dernières années.

De fait, la consultation mise en place par la Commission européenne, préalable au réexamen de l'ensemble de la politique de voisinage, a permis à certains de ses partenaires (volet méditerranéen et partenariat oriental confondus) de souligner que la pratique et la politique européennes pouvaient apparaître par trop directives et éloignées de leurs aspirations.

2. Un nouveau cadre en faveur de la stabilité régionale

C'est à l'aune des résultats de cette consultation publique que la Commission européenne a présenté le 18 novembre dernier une communication sur le réexamen de la politique de voisinage⁶. Elle y définit le principal enjeu pour les trois à cinq prochaines années : celui de la stabilisation. Il s'agit d'évaluer toutes les causes d'instabilité, en dépassant le champ de la sécurité. La communication insiste sur les raisons politiques, économiques – faible développement, absence de perspective, corruption – mais aussi sur les déplacements incontrôlés de populations. La consultation publique a également mis en avant une attente en matière de sécurité de la part des partenaires de l'Union. La nouvelle politique de voisinage a de fait pour objectif d'agir sur la prévention des conflits avec la mise en place d'une procédure d'alerte précoce doublée de mesures préventives également précoces. Elle passera aussi par un soutien aux pays qui entreprennent une

⁵ *Coopération bilatérale suspendue, les fonds initialement prévus sont utilisés dans le cadre de la réponse de l'Union européenne à la crise syrienne.*

⁶ *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Réexamen de la politique européenne de voisinage (JOIN (2015) 50 final).*

réforme du secteur de la sécurité civile et militaire. Ce faisant, la Commission européenne développe à la fois une approche pragmatique et stratégique.

L'ambition affichée est de parvenir à constituer des partenariats plus efficaces afin de répondre notamment à plusieurs défis : crise migratoire, terrorisme, interdépendance énergétique. L'Union européenne entend faire valoir ses intérêts, en promouvant parallèlement les valeurs universelles. La communication insiste, par ailleurs, sur le principe de différenciation, prenant ainsi acte du fait que tous les partenaires de l'Union européenne n'aspirent pas à adopter la totalité de l'acquis communautaire. La Commission européenne entend mettre en œuvre une logique d'appropriation mutuelle destinée à mieux prendre en compte la conception qu'a chaque pays de son partenariat avec l'Union européenne et l'orientation qu'il entend lui donner

L'année 2016 devrait en principe être consacrée au dialogue avec les pays partenaires, sur la nature et l'orientation de leur coopération avec l'Union européenne. Au plan formel, la Commission européenne devrait délaissier la logique de rapports pays, dont la publication est simultanée, pour mettre en avant un nouveau type d'évaluation, spécifiquement axée sur la réalisation des objectifs définis avec les partenaires. Ils seront complétés par des documents portant sur l'ensemble de la situation du voisinage, visant notamment la situation des droits de l'Homme, l'État de droit et l'égalité hommes-femmes.

La Commission européenne entend dès lors proposer plusieurs axes de travail à ses partenaires, eux-mêmes demandeurs de partenariats axés sur un nombre plus restreint de priorités :

- la promotion d'une bonne gouvernance, démocratique et responsable, dès lors qu'il existe un attachement commun à l'État de droit et aux droits fondamentaux. La Commission européenne insiste sur le fait que les incitations précédentes – l'approche « *more for more* » notamment – en faveur de ces principes ont pu se révéler insuffisantes en l'absence de volonté politique ;

- la mise en place de marchés ouverts au service du développement économique avec, notamment, des perspectives pour les plus jeunes (intensification d'Erasmus +, incitation à une plus grande « circulation des cerveaux »). La Commission européenne entend mieux développer des synergies avec les institutions financières internationales (Banque européenne d'investissement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Fonds monétaire international) et développer des solutions innovantes avec le secteur privé ou par le biais de combinaisons subventions/prêts. Il s'agit surtout d'envisager des solutions alternatives à la signature d'accords de libre-échange : des dispositifs plus souples pourraient ainsi être envisagés, dépassant néanmoins les accords commerciaux

préférentiels et non-préférentiels actuels. Les pays tiers pourraient signer des accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) permettant la libre-circulation de produits industriels dans des secteurs particuliers ;

- la sécurité énergétique, l'action pour le climat et les transports. La coopération énergétique est envisagée à la fois comme une mesure de sécurité favorisant la souveraineté énergétique et un moyen de développement économique durable. La Commission européenne souhaite soutenir la coopération infrarégionale dans ce domaine à l'Est de la Méditerranée et au Maghreb. Dans le même temps, la Commission européenne entend recenser les projets prioritaires en matière d'infrastructures régionales et élaborer les cartes indicatives du futur réseau transméditerranéen de transport. Elle veut également mettre en œuvre un espace aérien commun avec Israël, la Jordanie et le Maroc ;

- la prévention des conflits et l'élaboration de stratégies de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, les attentats du 13 novembre 2015 à Paris rendant encore plus impérieuse la nécessité de mieux coopérer dans ces domaines. La politique européenne de voisinage s'appuiera sur le programme européen en matière de sécurité, présenté en avril 2015 par la Commission européenne⁷. La question des migrations n'est pas négligée avec l'annonce d'un soutien accru aux pays qui accueillent les réfugiés et au renforcement de la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration durable mais aussi de gestion des frontières.

La Commission européenne insiste, plus largement, sur le rôle que peut jouer l'Union pour la Méditerranée dans la politique de voisinage avec les pays du Sud, la recherche de partenariats avec des acteurs régionaux étant également souhaitée. La Commission européenne entend ainsi renforcer le dialogue avec la Ligue des États arabes, l'Organisation de la coopération islamique (OCI), le Conseil de coopération du Golfe, l'Union africaine et l'Union du Maghreb arabe (UMA). La résolution européenne adoptée par le Sénat à l'initiative de la commission des affaires européennes, en novembre 2013, promouvait déjà une approche transversale, censée faciliter la mise en œuvre d'une véritable coopération intercontinentale⁸.

Au niveau budgétaire, la Commission européenne entend, au-delà de la dotation de 15 milliards d'euros prévue pour la période 2014-2020, lever des fonds *via* une coopération renforcée avec les institutions financières internationales. Elle souhaite, dans le même temps, simplifier les procédures administratives pour dégager subventions et prêts.

⁷ *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Le programme européen en matière de sécurité (COM (2015) 185 final).*

⁸ *Résolution européenne du Sénat (N°38 / 2013-2014) sur la politique méditerranéenne de l'Union européenne.*

La Commission insiste enfin sur l'amélioration de la communication entourant sa politique de voisinage et sur la nécessité de se doter d'outils proactifs destinés à mettre en avant les enjeux de la politique de voisinage et l'intérêt d'une coopération renforcée avec les pays partenaires. La Commission devrait également promouvoir des partenariats pour la jeunesse destinés à multiplier les contacts entre l'Union et les pays du voisinage. Il s'agit notamment d'encourager les jeunes Européens à aller étudier dans ces pays, le plafond de financement des voyages des étudiants au titre d'Erasmus pourrait être relevé.

Les grands principes de la communication de la Commission ont été validés par le Conseil « Affaires étrangères » du 14 décembre 2015. Il insiste parallèlement dans ses conclusions sur la nécessité d'améliorer la communication au sujet de la politique de voisinage et de veiller à mieux faire connaître ses résultats⁹. Vos rapporteurs saluent également le tournant stratégique pris par l'Union européenne. Ils rappellent que la résolution européenne du Sénat de novembre 2013 insistait déjà sur la nécessité pour l'Union de mieux défendre ses principes et ses intérêts dans cette région stratégique.

3. Une mise en œuvre progressive

a) Un dispositif en cours de rodage...

L'année 2016 est considérée par le Service européen d'action extérieure (SEAE), en charge de la mise en œuvre de la politique de voisinage, comme une année de transition pour la politique de voisinage renouvelée, destinée à mettre en place de nouveaux instruments.

La première nouveauté concerne l'analyse de la situation des pays. Le SEAE devrait désormais privilégier deux types de documents :

- des rapports pays courts et politiques, destinés à mettre en avant les priorités de partenariat ou les avancées des plans d'action, s'ils existent ;
- un rapport unique, annuel, concernant l'ensemble des pays concernés, incluant notamment les progrès en matière de droits de l'Homme. Ceux-ci conditionnent une partie des aides financières.

Les Conseil d'associations pour les pays disposant de relations avancées avec l'Union européenne - essentiellement Maroc et Tunisie - devraient être plus opérationnels et politiques.

Le Conseil « Affaires étrangères » du 14 décembre 2015 a, par ailleurs, souhaité la mise en place de priorités de partenariats avec les pays associés à la politique de voisinage. Celles-ci, centrées sur quelques domaines, pourraient se substituer aux plans d'action globaux, renouvelés

⁹ Conclusions du Conseil sur le réexamen de la politique européenne de voisinage (14 décembre 2015) 15169/15.

régulièrement sans pour autant que les relations avec les pays concernés soient rehaussées. C'est notamment le cas d'Israël ou de l'Autorité palestinienne. Les priorités de partenariats permettraient, en outre, de pallier l'absence d'avancées avec certains Etats, à l'image de l'Algérie. À l'inverse, le plan d'action avec la Tunisie, en vigueur jusqu'en 2017, ne devrait pas donner lieu à révision.

Le Conseil s'est également déclaré favorable, au niveau financier, à la mise en place d'une réserve de flexibilité, représentant environ 10 % des crédits dédiés à l'instrument européen de voisinage. Elle serait abondée par les crédits non-utilisés de l'année précédente. La mise en place de ce dispositif implique une révision du règlement financier interinstitutionnel car il déroge au principe de l'annualité. Celle-ci ne devrait pas aboutir avant la fin 2017, le dispositif étant de fait opérationnel en 2018.

Le Conseil a parallèlement insisté sur le soutien à apporter à l'Initiative portant sur la coordination des investissements dans la région de la Méditerranée du Sud (AMICI), arrêtée par le Conseil le 15 décembre 2014. AMICI doit permettre d'optimiser le dialogue politique entre les pays partenaires du Sud de la Méditerranée et les donateurs afin de soutenir dans la région des investissements plus ciblés et dotés d'un impact socio-économique plus important, conformément aux priorités européennes et à celles des partenaires.

b) Syrie, Libye et migrations : les priorités méditerranéennes de l'Union européenne

La mise en avant du principe de stabilité répond en large partie aux incidences dans la région des crises syrienne et libyenne, tant sur le plan politique que dans le domaine migratoire.

(1) Le soutien au voisinage syrien

Les relations de l'Union européenne avec la Syrie ont été suspendues en mai 2011. Les programmes bilatéraux menés dans le cadre de la politique de voisinage ne sont plus appliqués, alors que la Syrie devait signer un accord d'association avec l'Union européenne. Ce dispositif devait succéder à l'accord de coopération signé le 18 janvier 1977. Des mesures de restrictions visant le régime et ses dignitaires ont parallèlement été adoptées. L'Union européenne soutient, dans le même temps, le processus mené par les Nations unies en faveur d'un règlement politique du conflit et fait partie du Groupe de soutien international à la Syrie (ISSG) qui réunit 17 pays et 2 autres organisations internationales¹⁰. La question syrienne a, par ailleurs, été intégrée dans la « Stratégie régionale de l'Union européenne pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'État islamique/Daech »,

¹⁰ Allemagne, Arabie saoudite, Chine, Égypte, Émirats arabes unis, États-Unis, France, Jordanie, Iraq, Iran, Italie, Liban, Oman, Qatar, Russie, Royaume-Uni, Turquie, Ligue arabe et Nations unies.

adoptée par le Conseil le 16 mars 2015, en s'appuyant sur une communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité¹¹.

Les crédits initialement affectés aux relations avec la Syrie (129 millions d'euros sur la période 2011-2013) ont été redirigés vers le soutien des réfugiés, notamment dans les pays limitrophes : Iraq, Jordanie, Liban et Turquie. L'Union européenne est aujourd'hui le principal donateur dans la région avec 5,2 milliards d'euros (contribution des États membres comprises). La contribution du budget européen s'élève à 2 milliards d'euros, dont 629 millions d'euros au titre de la politique de voisinage (150 millions d'euros finançant des projets sur le territoire syrien). Sur ces 2 milliards d'euros, 1,1 milliard d'euros est orienté vers des actions de soutien à long terme et plus de 900 millions d'euros sont consacrés à de l'aide d'urgence.

L'Union européenne a notamment mis en place en décembre 2014 un Fonds d'affectation spéciale pour la Syrie (Fonds Madad) progressivement abondé par les États membres pour atteindre 1,5 milliard d'euros. Sa dotation initiale, financée sur le budget de l'Union européenne, était de 390 millions d'euros afin de répondre à quatre priorités dans les pays voisins qui accueillent des réfugiés : la santé (55 millions d'euros), l'eau et l'hygiène (25 millions d'euros), l'éducation (165 millions d'euros) et le développement des capacités d'accueil (145 millions d'euros). La contribution du budget européen a été portée à 500 millions d'euros le 24 septembre 2015.

(2) Quelle aide pour la Libye ?

La Libye a toujours été en marge de la politique de voisinage de l'Union européenne, compte tenu du soutien du régime précédent au terrorisme international. Elle ne disposait ainsi que d'un statut d'observateur dans le cadre du processus de Barcelone, position confirmée au sein de l'Union pour la Méditerranée. La normalisation des relations entre l'Union européenne et la Libye a été interrompue par la répression du « printemps arabe » et la guerre civile qui en a découlé en février 2011. Une enveloppe de 83 millions d'euros avait été dégagée pour la période 2007-2013.

L'Union européenne a néanmoins ouvert une délégation à Benghazi en mai 2011, transférée en août 2011 à Tripoli. L'aide européenne est principalement concentrée sur la transition politique et les besoins humanitaires. 40 millions d'euros avaient ainsi été dégagés pour la période 2014-2015. 8 millions d'euros ont été versés dans le cadre de la politique de voisinage en 2014 pour aider au renforcement des structures

¹¹ *Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech (16 mars 2015) 7267/15.*

gouvernementales. Ce soutien a néanmoins été suspendu face à la division du pays.

L'intervention européenne en Libye a de fait été principalement militaire avec le lancement en mai 2013 de la mission civile EUBAM Libya, menée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Elle était destinée à aider les autorités libyennes à améliorer et à renforcer la sécurité des frontières du pays. L'instabilité dans le pays a conduit l'Union européenne à suspendre cette mission de taille réduite en avril 2015 (17 agents).

(3) La question migratoire

La politique de voisinage s'était concentrée dans le domaine migratoire sur la mise en place avec certains pays de Partenariats pour la mobilité. Le Maroc, qui dispose d'une frontière terrestre avec l'Union européenne *via* les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, avait été le premier pays du voisinage à signer cet accord en 2013. L'intensification des crises syrienne et libyenne a, depuis, rendu ce type de dispositif insuffisant et appelé à la mise en œuvre de plans plus ambitieux, passant notamment par un soutien financier.

La Commission européenne a annoncé, le 9 septembre 2015, la mise en place d'un Fonds fiduciaire pour l'Afrique qui devrait atteindre à terme 3,6 milliards d'euros, dont la moitié provenant des contributions des États membres. Il est destiné à faire face aux crises qui sévissent dans les régions du Sahel et du lac Tchad, ainsi que dans la Corne de l'Afrique et dans le Nord de l'Afrique. Il doit contribuer à promouvoir la stabilité dans ces régions et permettre une meilleure gestion des migrations.

Les financements devraient permettre :

- la mise en place de programmes économiques créant des possibilités d'emplois en particulier pour les jeunes et pour les femmes dans les communautés locales en se concentrant sur la formation professionnelle et la création de microentreprises et de petites entreprises. Certaines actions contribueront en particulier à l'aide à la réintégration des personnes de retour dans leur communauté ;

- la mise en œuvre de projets en faveur de services de base pour les populations locales comme la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la santé, l'éducation et la protection sociale, de même que la viabilité environnementale ;

- le lancement de projets visant à améliorer la gestion de la migration, y compris en limitant et en prévenant la migration illégale et en luttant contre la traite des êtres humains, le trafic de migrants et autres crimes connexes ;

- l'aide à l'amélioration de la gouvernance globale, en particulier grâce à la promotion de la prévention des conflits et au respect de l'État de

droit par le renforcement des capacités en soutien à la sécurité et au développement ainsi qu'à l'application des lois, y compris pour les aspects liés à la gestion des frontières et aux migrations. Certaines actions contribueront également à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme.

Les pays du voisinage auront ainsi accès à 200 millions d'euros.

c) Des réponses européennes attendues au Maghreb

Au-delà des dossiers syriens et libyens, l'Union européenne doit faire face depuis le début de l'année 2016 à des tensions avec ses partenaires au Maghreb.

(1) Le Maroc et la question du Sahara occidental

Le Maroc a annoncé, le 25 février dernier, la suspension de ses contacts avec l'Union européenne suite à l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 10 décembre 2015 concernant l'application de l'accord sur les produits agricoles et la pêche passé entre l'Union européenne et le Maroc en 2012. Le recours avait été introduit par le mouvement indépendantiste sahraoui du Front Polisario. Cet accord prévoit des exemptions réciproques de droits de douane pour un grand nombre de produits agricoles ou halieutiques, y compris les produits transformés (conserves, surgelés, fromages, etc.).

Aux termes de cet arrêt, le Tribunal considère que le Conseil ne s'est pas assez préoccupé de savoir si, dans le cadre de cet accord, l'exploitation des ressources du Sahara occidental se faisait ou non au détriment de la population locale. La zone, quasi-désertique, dispose de ressources en matière de pêche et de phosphates. Le tribunal annule en conséquence la décision qui approuve l'application de l'accord, sans pour autant remettre en cause la tutelle du Maroc sur cette région. Un deuxième recours a été formulé au titre de l'accord de pêche Union européenne/Maroc signé en décembre 2013.

La décision du Tribunal étant de première instance, elle est susceptible d'appel par l'exécutif européen, sous réserve de l'accord du Conseil. Celui-ci a été obtenu le 14 décembre 2015. Le Maroc a néanmoins regretté quelques semaines plus tard « *une gestion opaque par certains services de l'Union européenne* » de ce dossier, justifiant ainsi le gel des relations. L'appel n'a, effectivement, été formalisé que le 26 février 2016. Un tel écart se justifie par le fait que le service juridique du Conseil ait souhaité réduire au maximum l'incertitude juridique résultant de la décision du Tribunal. Une demande de sursis à exécution de l'arrêt a ainsi été envisagée, mais l'existence d'un « préjudice grave et irréparable » pour les entreprises européennes n'a pu être démontrée. Il a également été esquissé l'idée qu'une nouvelle décision du Conseil se substitue à celle annulée par le Tribunal. Reste que le nouveau texte aurait dû apporter des éléments de réponse

concrets aux objections du juge. Le Maroc a cependant refusé toute transmission d'éléments statistiques permettant une vérification.

Au-delà de la décision du Tribunal, des désaccords apparaissent entre l'Union européenne et le Maroc en ce qui concerne le commerce des fruits et des légumes, et plus particulièrement les tomates. Certains États membres, à l'image de l'Espagne et de l'Italie, redoutent la concurrence marocaine. À la demande de leurs organisations professionnelles, les ministres espagnol et italien de l'agriculture auraient demandé l'activation de la clause de sauvegarde prévu à l'article 7 de l'accord avec le Maroc et permettant le contingentement des exportations marocaines. Le Conseil n'a, pour l'heure, pas confirmé cette saisine.

La visite au Maroc, le 8 mars dernier, de la Haute-représentante de l'Union européenne et vice-présidente de la Commission européenne semble avoir permis de renouer le dialogue. Le Conseil a demandé que l'appel auprès de la Cour de justice de l'Union européenne réponde à la procédure simplifiée, soit un jugement d'ici 6 mois contre 15 habituellement. Il revient à la Cour d'accepter cette procédure. Le Maroc, appuyé par la France et l'Espagne, pourrait également faire valoir ses arguments devant la Cour.

La reprise des négociations apparaît indispensable des deux côtés. La question migratoire et celle de la lutte contre le terrorisme impliquent en effet une coopération renforcée entre l'Union européenne et les autorités marocaines.

Les enjeux financiers pour Rabat d'un gel des relations avec l'Union européenne ne sont, par ailleurs, pas à négliger. 500 à 600 millions d'euros de crédits européens pourraient être affectés. 180 millions d'euros devant être versés au titre de l'exercice 2015 seraient automatiquement perdus¹². 175 millions d'euros au titre de l'exercice 2016 seraient également touchés¹³. Les versements au titre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique créé à l'occasion du sommet de La Valette en novembre dernier pour faire face aux migrations seraient également concernés par cette suspension des relations.

¹² 105 millions d'euros étaient destinés à financer des actions de soutien à la croissance et à la compétitivité, 60 millions d'euros à la formation professionnelle, 9,5 millions à l'amélioration de la gouvernance démocratique et 5 millions d'euros à l'amélioration du système carcéral.

¹³ 100 millions d'euros au titre de la consolidation du système de protection sociale, 40 millions d'euros en faveur du soutien aux régions défavorisées et 35 millions d'euros destinés aux migrations et à la mobilité.

Échanges commerciaux et financiers entre le Maroc et l'Union européenne

Les échanges commerciaux entre l'Europe et le Maroc se sont élevés à 29,3 milliards d'euros en 2014. Le Maroc affiche un déficit commercial global de 7,2 milliards d'euros avec l'Union européenne, mais il est excédentaire de 1,5 milliard d'euros en matière de services. Les seuls produits agricoles et de la pêche pèsent pour leur part 22 % des exportations marocaines vers l'Union européenne.

Le Maroc est par ailleurs un des principaux bénéficiaires des aides européennes dans le cadre de la « politique de voisinage » de l'Union. Celles-ci s'élèveront à plus de 730 millions d'euros entre 2014 et 2017.

(2) La réévaluation du partenariat avec l'Algérie

La réévaluation de l'accord d'association avec l'Algérie, lancée le 24 février 2016, intervient dans un contexte particulièrement tendu, marqué par la multiplication des mesures restrictives algériennes à l'importation et l'annonce d'une suspension, par Alger, dudit accord. La détérioration du climat économique en Algérie, imputable en large partie à la baisse des prix des hydrocarbures, justifie, selon elles, la position des autorités algériennes. Les exportations de pétrole et de gaz constituent la principale manne financière du pays puisqu'elles représentent 94,92 % du total des exportations¹⁴. Celles-ci s'élevaient à 1,83 milliard de dollars en janvier 2016 contre 2,4 milliards un an plus tôt. La chute des cours induit un resserrement budgétaire et pousse à décourager les importations coûteuses, au premier rang desquelles les importations européennes, l'Union européenne étant le principal partenaire commercial de l'Algérie¹⁵.

Cette nouvelle situation économique implique, pour le gouvernement algérien, de nouveaux accords avec l'Union européenne : accompagnement dans la lutte contre la contrefaçon, nouvel accord sur les normes industrielles (ACAA), approfondissement du dialogue sur la coopération énergétique, mise en place de compensations douanières et d'un programme spécial dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, promotion des exportations algériennes et développement des investissements et de la sous-traitance. Ces dispositions doivent permettre l'établissement d'une zone de libre-échange à l'horizon 2020, comme prévu depuis 2012. L'accord d'association de 2005 prévoyait qu'il serait mis en place en 2017.

Quatre sujets apparaissent, par ailleurs, au cœur des négociations à venir avec Alger :

- les questions politiques et institutionnelles, l'Union européenne s'engageant à coopérer avec les autorités algériennes en faveur de la révision constitutionnelle et de la modernisation de la vie politique. L'Union

¹⁴ Les quatre premiers clients de l'Algérie sont l'Italie (21,03 % des exportations), la France (20 %), l'Espagne (10,88 %) et les Pays-Bas (9,27 %).

¹⁵ Les importations algériennes proviennent en premier lieu de Chine (19,86 % du total), de France (12,3 %), d'Italie (10,33 %), d'Espagne (6,94 %) et d'Allemagne (5,62 %).

européenne s'inquiète pour l'heure de l'absence de décret d'application concernant la loi sur les associations de 2012, qui fragilise les ONG travaillant sur place avec l'Union européenne ;

-- les questions internationales et régionales, les autorités algériennes insistant pour un soutien, notamment financier, concernant le Mali et la Libye ;

- la sécurité, les deux parties souhaitant renforcer leur coopération bilatérale en matière d'échange de renseignement et de lutte contre la radicalisation ;

- les migrations, l'Union européenne souhaitant que l'Algérie précise ses besoins de financement en la matière et utilise aux mieux les ressources du Fonds Afrique. L'Algérie estime que l'Union européenne a privilégié une vision sécuritaire, confinée au continent européen, sans s'attaquer aux véritables causes des départs et sans donner aux pays d'envoi le moyen d'endiguer ce phénomène.

L'Algérie a, par ailleurs, souligné la nouvelle approche européenne en matière de voisinage, saluant son pragmatisme, la différenciation qu'elle propose et sa flexibilité, notamment en matière financière.

(3) Le soutien à la Tunisie

Suite aux attentats du Bardo (18 mars 2015), l'Union européenne s'est engagée en 2015 à contribuer au financement du renforcement de la sécurité en Tunisie, au travers d'un programme doté de 23 millions d'euros présenté en juillet 2015 puis adopté en novembre. Cette orientation a été confirmée à l'occasion du Conseil d'association UE-Tunisie du 18 avril 2016. Aux termes de la déclaration adoptée, la révision de la politique européenne de voisinage doit permettre à l'Union européenne de renforcer le partenariat privilégié noué avec ce pays.

Reste que cette coopération tarde à se concrétiser, faute de progrès de la part des autorités tunisiennes :

- le gouvernement n'a toujours pas défini de stratégie nationale de lutte contre le terrorisme ;

- le conseiller national pour la sécurité n'a pas été nommé.

La question de la sécurisation de la frontière libyenne fait pourtant figure de priorité, d'autant plus après l'attaque de Ben Gardane (7 mars 2016). Une intensification du dialogue entre l'Union européenne et la Tunisie en matière de réadmission est, par ailleurs, attendue, *via* la mise en place de « fiches migratoires », sur le modèle de celles élaborées avec l'Algérie et le Maroc.

Des retards sont également observés en matière économique, alors que le pays fait face à la chute du tourisme en raison de l'insécurité.

La Tunisie souhaite, en tout état de cause, une augmentation de l'aide européenne, *via* la mise en place d'un fonds spécifique destiné à accompagner les réformes socio-économiques et à rapprocher un peu plus la Tunisie de l'Union européenne. La Commission européenne se montre assez réservée sur ce projet. La Tunisie a déjà bénéficié de 445 millions d'euros d'aide *via* l'IEPV entre 2011 et 2013. Les crédits prévus pour la période 2014-2020 sont compris entre 725 et 886 millions d'euros. 376 millions ont déjà été débloqués en 2014-2015. Ces subventions sont doublées de prêts (assistance macro-financière) de la Commission, 300 millions d'euros à l'heure actuelle, montant qui pourrait être prochainement porté à 800 millions d'euros. La Tunisie a, par ailleurs, accès au Fonds Afrique.

Au plan économique, le Service européen d'action extérieure devrait débloquer plus de fonds au titre du programme *Umbrella*, en faveur de l'emploi et de la politique sociale. La Tunisie est le premier bénéficiaire de ce programme qui a pris, en 2014, le relais du programme SPRING au sein de la zone et qui répond à la logique du « *more for more* ». Les négociations concernant l'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) continuent, quant à elles, à se poursuivre. Une augmentation des quotas d'exportation d'huile d'olive est, par ailleurs, en cours d'adoption. Les producteurs tunisiens devraient ainsi pouvoir exporter à droit nul et sans taxes 35 000 tonnes d'huile d'olive supplémentaires par an en 2016 et 2017. Le secteur oléicole représente plus d'un million d'emplois directs et indirects en Tunisie¹⁶.

4. Des questions qui restent en suspens

a) Quel rôle pour l'Union pour la Méditerranée ?

L'Union pour la Méditerranée (UpM) souffre incontestablement d'un malentendu. Fondée pour tenter de dépasser les clivages géopolitiques autour de projets concrets, elle a très vite été rattrapée par la question israélo-palestinienne ou, à un degré moindre, par celle du Sahara occidental. Son mandat comme l'absence de moyens conséquents à sa disposition fragilisent sa participation aux débats sur l'avenir de la politique euro-méditerranéenne. Ce relatif effacement contraste pourtant avec la nécessité de trouver des réponses politiques aux crises multiples que traverse la région. L'Union pour la Méditerranée doit incontestablement s'affirmer comme ce forum d'échanges entre rives Nord et Sud du Bassin. La question des migrations ou celle du terrorisme ne saurait se régler au sein du seul Conseil européen.

¹⁶ Le Parlement européen a donné son accord à cette majoration des quotas le 15 mars 2016. Il a assorti sa décision d'un dispositif de traçabilité de l'huile et une interdiction du renouvellement de cette mesure au-delà de 2017. Il s'agit, de la sorte, de protéger les pays européens producteurs d'huile d'olive.

43 projets ont été labellisés par l'Union pour la Méditerranée depuis sa création. Au-delà des projets d'infrastructures coûteux (axe central de l'autoroute transmaghrébine, réseau ferré jordanien, usine de dessalement des eaux pour la Bande de Gaza, parc éolien de Tafila en Jordanie, autoroutes de la mer Tunisie-Italie-Turquie, dépollution de la côte Nord de Sfax et du lac de Bizerte en Tunisie, aménagement de la vallée du Bouregreg au Maroc ou projet de rénovation urbaine du quartier d'Imbala au Caire), il faut insister sur son rôle croissant dans les affaires civiles et sociales, notamment en faveur de l'autonomie politique, économique et sociale des femmes. Dans ces conditions, l'UpM a toute légitimité à être davantage impliquée dans des questions transversales qui préoccupent les deux rives : lutte contre la radicalisation, prévention du terrorisme et régulation des migrations.

Son activité en faveur du développement de l'entrepreneuriat mérite également d'être mise en avant (Initiative méditerranéenne pour l'emploi – Med4Jobs, Services financiers mobiles dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, Employabilité des jeunes – Maharat MED, Observatoire de l'investissement EMIPO-EUROMED). Elle pourrait être le point de départ d'une stratégie de colocalisation industrielle ambitieuse pour les deux rives de la Méditerranée, l'image de projets déjà menés à bien au Maroc dans les secteurs automobile ou aéronautique¹⁷.

À la demande des ministres des affaires étrangères de l'UpM réunis le 26 novembre 2015 pour la première fois depuis 2008, son secrétaire général a été chargé d'élaborer une feuille de route pour l'organisation. Celle-ci vise à répondre aux défis que connaît la région. Cinq axes ont pour l'heure été définis :

- renforcement du dialogue politique, au travers notamment de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée mais aussi de tenues de réunions annuelles des ministres des affaires étrangères de l'UpM ;

- contribution à la stabilité régionale *via* le dialogue interreligieux et culturel, une attention portée aux mobilités et aux migrations et à la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme ;

- intégration régionale, au travers de la mise en place d'infrastructures régionales et de coopérations en matière de commerce et d'investissements, de développement durable (coopération dite Sud-Sud), des indicateurs de performance devant être déployés pour mesurer les progrès ;

¹⁷ Cette stratégie économique a notamment été mise en avant par le Japon avec les pays du Sud-Est asiatique mais surtout par l'Allemagne, qui a ainsi redéployé une partie de son appareil de production dans les pays d'Europe centrale et orientale. En réimportant ensuite les biens d'équipement, elle a bénéficié de produits intermédiaires bon marché et préservé ainsi sa compétitivité à la réexportation de produits finis. Ce processus de partage de la chaîne de valeur a dans le même temps créé en Allemagne des emplois industriels de qualification croissante.

- développement régional humain, soit des actions visant à renforcer les droits des femmes, l'éducation et la mobilité des jeunes, la croissance et l'emploi ;

- partenariats et synergies : l'action de l'UpM doit mieux s'inscrire dans celle de la politique de voisinage et les interactions avec d'autres institutions euro-méditerranéennes ou des ensembles sous-régionaux doivent être développées.

Afin de répondre à ces priorités, l'UpM souhaite pouvoir disposer d'un budget plus réactif - elle dispose d'environ 6 millions d'euros par an actuellement - et entamer une véritable réflexion sur la valeur ajoutée de la labellisation qu'elle propose. Une majoration de ses crédits permettrait à l'UpM de financer le lancement des projets labellisés et de créer un véritable effet de levier.

Une réunion des ministres des affaires étrangères prévue en novembre 2016 devrait permettre d'aboutir à un texte définitif. Ce texte sera d'autant plus précieux que le Conseil du 14 décembre 2015 met en avant le rôle de l'Union pour la Méditerranée, jugée « précieuse » pour la tenue de discussions politiques et économiques ainsi que pour l'adoption de projets concrets dans des secteurs prioritaires. Le Conseil estime qu'elle constitue le cadre régional essentiel au dialogue politique et aux efforts de coopération régionale, notamment grâce à la tenue régulière de réunions ministérielles.

Cette affirmation du rôle de l'UpM devra permettre, par la suite, une rationalisation du paysage institutionnel euro-méditerranéen. Il s'agit d'une des conditions pour améliorer la lisibilité et la visibilité de l'action de l'UpM.

b) Y-a-t-il trop d'acteurs euro-méditerranéens ?

La feuille de route du secrétaire général de l'UpM insiste sur la nécessité de nouer des partenariats entre son organisation et les instruments déjà existants dans le domaine euro-méditerranéen. Une telle initiative apparaît, à bien des égards, à encourager afin de renforcer la visibilité et la lisibilité de toute action publique dans cette région. La question euro-méditerranéenne est en effet caractérisée par de nombreux acteurs et des formats qui ne se recoupent pas forcément.

Créée à l'initiative de l'Union européenne en 2005, dans le cadre du processus de Barcelone, la Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue des cultures (FAL) a pour ambition de faire de la région une aire de coopération, d'échange, de mobilité, de compréhension mutuelle et de paix. Elle est cofinancée par les 42 membres de l'Union pour la Méditerranée et la Commission européenne. Elle vise à contribuer à l'élaboration d'une stratégie interculturelle pour la région, fournissant des recommandations pour les décideurs et les institutions et défendant les valeurs communes. Son objectif principal est de surmonter les malentendus et les stéréotypes qui affectent les relations entre et au sein des sociétés de la

région. Elle participe au développement d'un réseau régional de plus de 4 000 organisations non gouvernementales, représentant la société civile.

Créé en 2009 et installé à Marseille, le Centre pour l'intégration en Méditerranée (CMI) a pour objectif d'améliorer la convergence des politiques de développement durable par le biais d'une plate-forme d'échange de connaissances et d'apprentissage collectif. Il est le fruit d'une initiative reliant l'Égypte, la France, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie, ainsi que la Banque européenne d'investissement et la Banque mondiale. Il prend d'ailleurs la suite d'un bureau de la Banque mondiale fondé en 2004.

Institué après les printemps arabes, fin 2011, l'Office de coopération économique pour la Méditerranée et l'Orient (OCEMO) est censé « réunir en un même lieu, autour des réseaux et outils régionaux créés dans le cadre du processus de Barcelone, certains des dispositifs les plus reconnus en matière d'économie, d'investissements, de formation, de conception de projets et de financements ». L'objectif qui lui est assigné est de contribuer à l'amélioration des politiques de développement économique et social mises en œuvre dans la région et de susciter de nouveaux projets. L'Office s'appuie sur plus de 180 laboratoires de recherche et 100 écoles ou instituts de formation.

À ces structures, il convient d'ajouter un volet financier, hors politique de voisinage : le programme Interreg Med, doté de 265 millions d'euros pour la période 2014-2020 et réservé à la rive Nord du Bassin méditerranéen¹⁸. Il succède au programme Med et concerne 13 pays dont la France¹⁹. Interreg Med s'ajoute au volet « Coopération transfrontalière Méditerranée de l'instrument européen de voisinage », doté de 209 millions d'euros pour la période 2014-2020. Le Programme IEV CTF « Bassin Maritime Méditerranée » a été adopté par la Commission européenne le 17 décembre 2015. Son comité de programmation conjoint est composé de 14 pays, dont la France²⁰.

La dimension parlementaire n'est pas en reste puisque, outre l'AP-UpM, deux autres structures parlementaires coexistent :

- l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM), créée à l'initiative du Comité des régions de l'Union européenne en 2010 et inspirée du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Elle réunit 80 membres, dont 32 issus du Comité des régions et 8 membres représentant les associations européennes de collectivités locales

¹⁸ 224 millions d'euros au titre du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), 9 millions d'euros au titre de l'IPA (Instrument d'Aide de Préadhésion) et le reste résultant des co-financements nationaux. Le taux de cofinancement pour les partenaires non concernés par les aides d'État est de 85 %. Le taux de cofinancement pour les opérateurs économiques et les structures concernées par les aides d'État est de 85 % ou 50 %.

¹⁹ Albanie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Monténégro, Portugal, Royaume-Uni et Slovénie.

²⁰ Algérie, Chypre, Égypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Jordanie, Liban, Malte, Palestine, Portugal et Tunisie.

et régionales actives dans le domaine de la coopération euro-méditerranéenne ;

- l'Assemblée Parlementaire de la Méditerranée (APM), créée en 2005 à la suite de la 4^e Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée (CSCM). Le processus « CSCM » a été lancé par l'Union Interparlementaire (UIP) pour faciliter le dialogue entre parlementaires méditerranéens. Il compte actuellement 25 États Membres dont 22 pays riverains de la Méditerranée et 3 pays non-riverains (Jordanie, Roumanie, Serbie) mais dont la vie économique, politique et stratégique est directement liée à la Méditerranée. L'APM se saisit des questions d'intérêt commun pour favoriser et renforcer la confiance entre États de la Méditerranée dans le but d'assurer la sécurité et la stabilité régionales et de promouvoir la paix.

Il convient également de noter le projet de Philippe de Fontaine Vive, président de l'OCEMO, de promouvoir un Conseil économique, social et environnemental euro-méditerranéen. Un projet pilote réunissant, outre la France, l'Algérie, le Liban, le Luxembourg, Malte et le Maroc est déjà mis en œuvre. L'ambition affichée est de donner une voix institutionnelle aux sociétés civiles, en particulier aux représentants de la jeunesse, afin que la question méditerranéenne devienne un véritable sujet politique.

Compte-tenu des recoupements dans les missions qu'ils accomplissent, une intégration du CMI et de l'OCEMO au sein du secrétariat général de l'UpM pourrait faire sens. Par ailleurs, si la montée en puissance de l'Union pour la Méditerranée est consacrée dans les prochains mois, un rapprochement étroit avec la Fondation Anna Lindh devra être mené. Enfin, il est possible de s'interroger sur la pertinence de disposer de trois assemblées parlementaires euro-méditerranéennes. Là encore, si le rôle de l'UpM venait à être renforcé, il pourrait être envisagé une fusion des structures parlementaires au sein de l'AP-UpM dont le mandat et le nombre de représentant pourraient être élargis.

Une attention particulière doit, enfin, être portée sur le dialogue en Méditerranée occidentale dit « 5+5 », créé en 1990 puis relancé en 2001 et qui réunit les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) ainsi que cinq États membres de l'Union européenne (la France, l'Espagne, l'Italie, Malte et le Portugal). La Commission européenne est associée aux réunions ministérielles organisées dans ce cadre. L'UpM et l'UMA sont également représentées. Une tentative d'élargir le dialogue à l'Égypte et à la Grèce n'a pas eu de suite en 2010. Plusieurs champs sont abordés au cours de ces rencontres, qu'il s'agisse de la sécurité, des migrations ou de la coopération économique et sociale. La réunion des ministres des affaires étrangères, organisée à Tanger le 7 octobre 2015, s'est notamment conclue par le souhait de voir l'UpM jouer un rôle moteur au sein de la nouvelle politique de voisinage. Les conclusions insistent également sur le fait que le dialogue « 5+5 » se dote d'une branche

parlementaire. La promotion d'un sous-ensemble régional, laboratoire pour une coopération plus étroite entre États membres, n'est pas dépourvue d'intérêt. Elle ne saurait cependant être valable que si elle est élargie à l'Égypte et à la Grèce, comme le demandait déjà la commission des affaires européennes du Sénat en 2013²¹.

c) La nécessaire relance des organisations régionales

Si la relation euro-méditerranéenne a généré nombre de structures au risque de la confusion, les organisations régionales de la rive Sud peinent à exister et à devenir des partenaires crédibles pour l'Union européenne, alors même que la nouvelle politique de voisinage entend s'appuyer sur ces structures.

Il en va ainsi de l'accord d'Agadir qui réunit l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie depuis 2004 en vue de la création d'une zone de libre-échange, reprenant une partie de l'acquis douanier de l'Union européenne et censée préfigurer l'espace euro-méditerranéen de libre-échange. Tout pays membre de la Grande zone arabe de libre-échange et lié par un accord d'association avec l'Union européenne peut en théorie l'intégrer²². Le dispositif, officiellement entré en vigueur en mars 2007, reste peu avancé en raison notamment des oppositions commerciales entre l'Égypte et le Maroc. Le Liban et les Territoires palestiniens ont néanmoins indiqué, début 2016, leur souhait d'adhérer à terme à cette zone, ce qui pourrait la relancer.

L'Union du Maghreb arabe (UMA) doit aussi être revitalisée, comme l'avait indiqué notre commission dans son rapport de 2013. L'UMA réunit l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie depuis 1989 sans pour autant réellement s'incarner. La région est marquée par l'absence d'interconnexions, des limites évidentes à la libre circulation des personnes et des marchandises, à l'image de la fermeture de la frontière entre l'Algérie et le Maroc. Le marché économique régional n'est pour l'heure pas à la hauteur des enjeux. Le coût du non-Maghreb est estimé entre 1 et 2 points de croissance pour chacun des États concernés. Moins de 10 % des échanges dans la région méditerranéenne se font entre États de la rive Sud. Au-delà de la question économique, la promotion de l'UMA revêt un réel intérêt stratégique en vue de coordonner la lutte contre le terrorisme. L'UMA ne se réunit pourtant qu'à un niveau technique et peine à élaborer une véritable stratégie politique pour la région.

²¹ La politique méditerranéenne de l'Union européenne après le printemps arabe : les cas du Maroc et de la Tunisie. – *Rapport d'information n° 100 (2013-2014) de M. Simon Sutour, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-François Humbert et Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission des affaires européennes*

²² *La Grande zone arabe de libre-échange instituée en 1997 comprend 16 pays affiliés à la Ligue arabe : Algérie, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Iraq, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Oman, Qatar, Soudan, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Yémen.*

Cet appui sur les organisations régionales devrait permettre à l'Union européenne de mieux dialoguer avec les « *voisins des voisins* » et les organisations qui les représentent, comme l'indique la communication du 18 novembre 2015. Les pays du Golfe sont ainsi expressément cités dans le texte. Il est cependant possible de s'interroger sur les modalités d'un tel dialogue, alors que la relation financière entre les monarchies pétrolières et certains États de la région concurrence largement le lien que peine à nouer l'Union européenne avec ceux-ci. Les cas de l'Égypte ou de la Jordanie sont, à cet égard, emblématiques. L'aide des pays du Golfe s'y élève respectivement à 20 et 5 milliards d'euros par an, bien au-delà de l'assistance européenne qui ne dépasse pas 150 millions d'euros annuels pour chacun des deux pays.

II. L'ÉGYPTE : CAS D'ÉCOLE POUR LA NOUVELLE POLITIQUE DE VOISINAGE ?

Acteur important de la politique euro-méditerranéenne depuis sa création, élément majeur dans le paysage régional, au carrefour de l'Afrique et du Moyen-Orient, l'Égypte a également été l'un des pays symbole du printemps arabe avec la Tunisie. Si celle-ci a pu faire émerger une forme d'union nationale en faveur de la démocratie et contre le terrorisme depuis 2013, la situation de l'Égypte est plus contrastée, marquée par une double révolution : celle de 2011 puis celle de 2013 conduisant au départ des Frères musulmans. La mise en place d'un pouvoir fort depuis cette date, privilégiant la sécurité du pays et son redressement économique à toute autre considération a pu fragiliser, voire distendre, le lien noué avec l'Union européenne. La révision de la politique de voisinage invite cependant à repenser ces relations. Si l'Union européenne entend promouvoir en priorité la stabilité à ses frontières, il convient de redéfinir ses relations avec un pays-clé dans le contexte régional et mettre en place un dialogue à la fois franc et constructif, fondé sur des projets concrets de coopération politique et économique.

A. UN PAYS EN QUÊTE DE STABILITÉ

1. Les suites du « printemps arabe »

a) *L'échec des Frères musulmans*

Le « printemps arabe » s'est traduit en Égypte par la révolution dite de la place Tahrir, initiée le 25 janvier 2011. Elle a débouché, le 11 février 2011, sur la démission du président Hosni Moubarak, au pouvoir depuis 1981. La direction du pays a alors été transférée au Conseil supérieur des forces armées de façon transitoire, une révision de la Constitution étant adoptée par référendum le 19 mars suivant (77,2 % de votes favorables). Les principales modifications concernaient la durée de présidence, limitée à deux mandats maximum de quatre ans chacun – contre des mandats de six ans renouvelables de façon illimitée jusqu'alors – et l'assouplissement des conditions de candidature. Cette révision a été jugée limitée par un certain nombre de figures de la révolution, estimant que la loi fondamentale même amendée n'offrait pas les garanties pour une démocratisation réelle du pays. La modification de la loi sur les partis le 28 mars 2011, puis l'adoption d'un nouveau code électoral le 30 mai, sont venues compléter cette révision, destinée à permettre un transfert des responsabilités vers un pouvoir civil élu.

Les élections législatives des 28 novembre 2011 et 11 janvier 2012 ont consacré la victoire politique des Frères musulmans, interdits sous l'ancien régime et réunis au sein du Parti de la liberté et de la justice (PLJ), créé le

30 avril 2011 (44,6 % des voix). La deuxième formation politique du pays, le parti *al Nour* (La lumière) d'inspiration salafiste, obtient 22,5 % des suffrages. Seule la moitié du corps électoral s'est néanmoins rendue aux urnes. Le scrutin présidentiel des 23-24 mai et 16-17 juin 2012 a confirmé cette tendance avec l'élection de Mohamed Morsi, candidat du PLJ, avec le soutien des salafistes mais aussi de libéraux hostiles à son adversaire du deuxième tour, Ahmed Chafik, ancien général de l'armée de l'air. L'implantation des Frères musulmans dans tout le pays au travers de structures sociales (dispensaires, hôpitaux, réseau associatif, aide sociale) a indéniablement contribué à cette victoire, qui ne s'apparentait pas pour autant à un plébiscite et soulignait une division du pays (51,7 % des voix au second tour).

Le 14 juin 2012, le Haut Conseil Constitutionnel a cependant invalidé le résultat des élections législatives et dissout l'Assemblée constituante, jugeant que les sièges réservés aux indépendants étaient en fait occupés par des Frères musulmans. Cette dissolution a été annulée par décret le 8 juillet 2012 par le nouveau président Morsi, qui s'est attribué par la même occasion des pouvoirs législatifs. Le chef de l'État a, par la suite, promulgué une déclaration constitutionnelle le 22 novembre 2012 qui lui conférait la possibilité de légiférer par décret et d'annuler des décisions de justice déjà en cours. Un nouveau projet de Constitution prévoyant un mandat présidentiel de quatre ans renouvelable une fois, l'interdiction du Parti national démocrate - ancienne formation d'Hosni Moubarak - pendant 10 ans, l'interdiction du blasphème ou la référence à l'université al-Azhar - plus haute autorité de l'enseignement sunnite - et aux doctrines sunnites pour l'interprétation du droit - la charia (loi islamique) devenant la principale source d'inspiration de la législation - a été soumis à référendum le 22 décembre 2012. Au terme d'une campagne électorale marquée par des violences, le texte a été adopté par 63,8 % des votants. Seuls 32,9 % des électeurs ont participé au scrutin.

Ce relatif succès électoral n'a pas empêché la contestation de croître contre un pouvoir jugé de plus en plus autoritaire, menaçant pour la minorité copte (entre 5 et 10 % de la population), insécurisant pour la population (retrait de la police et montée de la délinquance) et au seul service des Frères musulmans. L'opposition regroupait laïcs de gauche, anciens partisans du régime de Moubarak et groupes révolutionnaires, à l'image de *Tamarod* (Rébellion) formé en avril 2013. Celui-ci a lancé une pétition exigeant le départ du président Morsi et obtenu plus de 22 millions de signatures. De nouvelles manifestations massives ont parallèlement eu lieu place Tahrir le 30 juin 2013. Face à ces événements, l'armée, historiquement réservée à l'égard des Frères musulmans, a destitué et arrêté le président Morsi le 3 juillet puis dissout le Parlement deux jours plus tard. Des manifestations demandant la libération du chef de l'État le 8 juillet ont donné lieu à une répression violente. Un gouvernement de transition a été formé le 16 juillet, sans membre du PLJ qui juge le nouveau pouvoir illégitime. La dispersion de mouvements pro-Morsi les 14 et 16 août suivants

a fait plus de 800 morts. Des violences visant les coptes accusés d'avoir participé à la chute du président Morsi ont également été enregistrées à cette période.

Le démantèlement des Frères musulmans a été annoncé par le gouvernement le 18 août 2013. Le parti Liberté et Justice fut dans le même temps supprimé. Le mouvement a été qualifié d'« organisation terroriste » le 25 décembre 2013. 40 000 sympathisants ont été arrêtés depuis juillet 2013 et 3 000 partisans sont morts. Plus de 1 600 condamnations à mort ont été prononcées en première instance, plus de 400 étant confirmées. L'ancien président Morsi a été condamné le 16 mai 2015 en première instance à la peine capitale, avec les principaux cadres de la Confrérie et 123 autres accusés. La condamnation pourra faire l'objet d'un appel²³.

b) La présidence Sissi

(1) Un nouveau cadre institutionnel

Une nouvelle constitution a été adoptée par référendum, les 14 et 15 janvier 2014, avec un taux d'approbation de 98,1 % et un taux de participation de 38,6 %. Cette consultation a, par ailleurs, été marquée par de nombreuses fraudes, selon les observateurs internationaux. Le préambule rappelle que l'armée est unie au peuple égyptien par un « lien indissoluble ». Comme dans la Constitution précédente, son budget est toujours soustrait au contrôle du parlement, tandis que le ministre de la défense devra être choisi parmi les officiers, avec l'approbation du Conseil suprême des Forces armées pendant une période de transition de huit ans (équivalant à deux mandats présidentiels). Le texte précise par ailleurs les conditions dans lesquelles les tribunaux militaires peuvent juger les civils. La magistrature récupère, de son côté, les garanties absentes de la Constitution de 2012.

Le rôle de l'Islam est quant à lui réévalué. Si les principes de la charia demeurent encore la source principale de la législation, son interprétation est encadrée par la jurisprudence de la Haute Cour Constitutionnelle, traditionnellement libérale. L'Égypte est, aux termes de la loi fondamentale, un « État démocratique moderne dirigé par un gouvernement civil », alors que les partis politiques confessionnels sont interdits. Le texte prévoit en outre que l'État protège les droits contenus dans les accords et traités internationaux qu'il a ratifiés. Il s'engage, en outre, à protéger les femmes contre toute forme de violence et à promouvoir la pleine égalité avec l'homme en matière de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. La liberté de religion, garantie dans la Constitution de 2012, devient absolue.

Les élections présidentielles, organisées du 26 au 28 mai 2014, se sont, quant à elles, conclues par la victoire du vice-Premier ministre du

²³ Le nombre d'exécution s'élève cependant à 7 personnes depuis le départ d'Hosni Moubarak..

gouvernement de transition et chef d'État-major de l'armée, Abdel Fattah Al Sissi, avec 96,9 % des suffrages²⁴. La participation s'est élevée à 47,5 %. Un nouveau premier ministre, M. Chérif Ismaïl, a été nommé le 12 septembre 2014. La transition démocratique devait se terminer avec les élections législatives des 17 octobre et 2 décembre 2015. Celles-ci se sont traduites par une très faible participation (28,3 %), liée au désengagement des jeunes. Les observateurs internationaux ont, par ailleurs, relevé un manque de transparence du scrutin tant en ce qui concerne le mode d'élection que le contrôle des opérations électorales lui-même.

La nouvelle chambre est marquée par le très grand nombre des députés indépendants (57 % des 596 députés). La plupart des 19 partis aujourd'hui représentés au parlement avaient par ailleurs apporté leur soutien préalable à la présidence de la République. Les 120 députés élus à la proportionnelle sont ainsi tous issus de la coalition « Pour l'amour de l'Égypte », qui réunit des formations favorables au chef de l'État. 124 députés sont par ailleurs issus de l'ancien parti du président Moubarak (dont 80 anciens députés). 75 députés sont issus de l'armée, des services de sécurité et de la police. 300 députés, soit plus de la moitié, sont membres de formations financées ou présidées par des hommes d'affaires. Au final, le gouvernement peut s'appuyer sur une coalition parlementaire de fait appelée « Soutien de l'État », qui réunit les deux tiers des députés. Les partis d'opposition peinent quant à eux à se faire entendre, qu'il s'agisse des « Égyptiens libres » (65 députés), d'essence libérale mais sans réelle unité, ou du parti salafiste *al Nour* (12 députés) qui avait apporté son soutien au gouvernement avant les élections, au risque de pousser ses plus jeunes éléments vers la radicalisation. Les partis d'opposition nés de la révolution de 2011 ont peiné, quant à eux, à faire entendre leurs voix depuis l'installation du président Sissi. Le nouveau mode de scrutin et l'interdiction de certaines mouvances les a rendus inexistantes au sein du nouveau parlement, posant la question de sa représentativité réelle. Il convient enfin de noter que 78 députés sont des femmes, 40 des coptes et 54 ont moins de 35 ans.

Au plan institutionnel, la majorité parlementaire pourrait voter au cours de cette année une modification de la Constitution de 2014 octroyant davantage de pouvoir à l'exécutif. Le président a en effet estimé, en octobre 2014, que la Constitution donnait trop de pouvoirs à la Chambre des représentants. Celle-ci ne saurait, en effet, être qualifiée de parlement croupion ou d'assemblée docile, comme en témoigne son rejet d'un texte sur la réforme de la fonction publique. Son rôle est, en tout état de cause, essentiel en vue de permettre au pays de bénéficier des aides financières internationales.

²⁴ M. Sissi a été nommé chef d'État-major lors de la présidence Morsi.

(2) La question des droits de l'Homme

Le respect des valeurs démocratiques et de l'État de droit par les autorités égyptiennes font encore l'objet de réserves exprimées par les Nations unies ou l'Union européenne. Certains observateurs relèvent que la situation est aujourd'hui plus délicate que sous la présidence Moubarak. Les procès expéditifs des partisans des Frères musulmans et de l'ancien président et le manque de pluralisme politique sont au cœur de ces critiques. 11 877 personnes ont, en outre, été arrêtées entre janvier et septembre 2015 pour leur appartenance supposée à des groupes terroristes, 22 000 personnes avaient déjà été arrêtées pour les mêmes motifs en 2014. Les jeunes révolutionnaires de 2011 et 2013 sont concernés : leur principal mouvement, « 6-Avril », a été interdit et des centaines d'activistes ont été arrêtés, dont les principaux leaders. À l'inverse, plusieurs membres proches d'Hosni Moubarak ont bénéficié de jugements favorables ou peu sévères. Les violences policières, les cas d'arrestations arbitraires, de torture et de disparitions – à l'instar de l'étudiant italien Giulio Regeni, disparu le 25 janvier 2016 et retrouvé mort une semaine plus tard – se sont par ailleurs multipliés ces derniers mois. Les manifestations autour de l'anniversaire du soulèvement de la place Tahrir en janvier 2015 s'étaient déjà conclues par la mort de 27 personnes.

Le pouvoir a tenté d'apporter une réponse judiciaire. L'un des membres des forces de sécurité responsable du décès d'une manifestante de la place Tahrir a été condamné à 15 ans de prison le 11 juin 2015²⁵. Deux membres de l'Agence de sécurité nationale purgent par ailleurs depuis décembre 2015 une peine de 5 ans de prison pour avoir torturé à mort un avocat au Caire, en février 2015. Il convient, par ailleurs, de relever le rôle joué par les médias dans la mise en avant des affaires de disparitions forcées ou des cas de torture ainsi que celui des réseaux sociaux, même si ceux-ci peuvent être instrumentalisés aux fins de surveillance et d'arrestation. La fermeture en février 2016 de l'organisation non-gouvernementale *Centre Al Nadim* a pu cependant apparaître comme un nouveau mauvais signal. L'ONG est tournée vers la réhabilitation des victimes de violence et de torture. Elle recense notamment les cas de décès et de négligence médicale dans les centres de détention et les prisons. Cette fermeture s'inscrit dans un contexte de méfiance des pouvoirs publics à l'égard des ONG, celles-ci devant déclarer leurs sources de financement si elles proviennent de l'étranger, les fonds transitant nécessairement par le ministère des affaires sociales égyptien. Le président Al Sissi a, par ailleurs, promulgué le 24 février 2015 et le 17 août 2015 deux lois contre le terrorisme, particulièrement restrictives en matière de libertés publiques.

Ces violations manifestes des valeurs défendues par l'Union européenne ne peuvent pas, pour autant, être totalement imputables à la

²⁵ Les 17 témoins de cet événement ont cependant été poursuivis pour participation à une manifestation non autorisée avant d'être relâchés à deux reprises.

seule action gouvernementale. S'il est incontestable que les autorités privilégient la lutte contre le terrorisme et usent de mesures qui ne répondent pas toujours aux standards internationaux, la traduction de cette priorité dans les faits peut dépasser les instructions données. Il existe en Égypte une véritable concurrence des services de sécurité et de la police, au risque d'échapper au contrôle du gouvernement. Elle peut expliquer un certain nombre d'exactions et de dérives, sans bien évidemment les justifier. Il en va de même pour la justice dont les décisions contradictoires traduisent à la fois une certaine autonomisation à l'égard du pouvoir présidentiel et la volonté de durcir la répression à l'égard de mouvements proches des Frères musulmans, particulièrement hostiles à la magistrature égyptienne (5 000 suppressions de postes étaient envisagées) durant leur passage au pouvoir. Le volontarisme de l'actuel Président de la République ne saurait totalement masquer le fait qu'il ne dispose d'une autorité totale que sur l'armée dont il est issu. Ce pouvoir est plus subtilement remis en cause dans les autres couches de ce que la plupart des observateurs égyptiens appellent l'« État profond » : police, services de sécurité, justice et haute administration. La réforme des services de police souhaitée par le chef de l'État n'apparaît pas, ainsi, pleinement acceptée par ce corps, principal soutien du régime d'Hosni Moubarak.

Ces dérives fragilisent aujourd'hui l'image de l'Égypte à l'extérieur. Conjugées à la faiblesse des résultats économiques du gouvernement, elles contribuent, à faire croître, au plan intérieur, une forme de lassitude de la part de l'opinion publique, comme en témoigne l'ampleur de l'abstention aux élections législatives. Reste qu'il n'existe pas aujourd'hui d'alternative crédible au pouvoir actuel, dans un pays plus que jamais tributaire de la situation régionale (Syrie, territoires palestiniens, Libye et *Daech*).

Il conviendra, dans ces conditions, de suivre les travaux à venir de la commission des droits de l'Homme au sein du parlement. Son président, Anwar el Sadate, entend tout à la fois soutenir la volonté réformatrice du Président de la République et définir un nouveau cadre législatif destiné à garantir l'exercice des droits et libertés fondamentaux. Il préconise à cet effet l'adoption d'un nouveau texte sur les organisations non gouvernementales et la mise en place d'un Conseil égyptien des droits de l'Homme, sur le modèle du Conseil national marocain des droits de l'Homme. Il s'agirait pour cette structure d'effectuer notamment un état des lieux de la situation dans les prisons et d'aborder la question des personnes disparues.

La situation des minorités religieuses méritera également un suivi particulier, même si la situation des chrétiens n'est en rien comparable avec celle de leurs coreligionnaires en Iraq ou en Syrie. Reste une tendance marquée à l'exil, dont témoigne l'écart entre les statistiques concernant les coptes. Le patriarcat d'Alexandrie indique le chiffre de 15 millions de coptes présents en Égypte, les autorités tablant sur 5 millions de personnes. Le souhait affiché par le gouvernement de promouvoir la citoyenneté au-delà

de l'appartenance religieuse reste pour l'heure peu suivi d'effets. La réforme du discours religieux confiée au grand imam de la Mosquée d'al-Azhar n'a pas encore abouti et peut apparaître en décalage avec la pratique. La base reste en effet perméable au wahhabisme d'origine saoudienne. Al-Azhar apparaît à l'inverse aux yeux de plusieurs observateurs trop proche du pouvoir, ce qui peut fragiliser tout à la fois sa position et sa capacité d'influence. Al-Azhar dispose néanmoins de la charge de révoquer ou d'exiler les imams aux prêches radicaux. Une surveillance policière accrue des mosquées et l'interdiction des prêches sauvages renforcent ce dispositif.

2. L'impact du contexte régional

La priorité accordée à la lutte contre le terrorisme s'explique en large partie par le contexte régional dans lequel évolue l'Égypte, marqué par le conflit en Syrie, l'instabilité en Libye, la question israélo-palestinienne ou la progression de *Daech*. Si l'Égypte ne participe pas directement à la coalition internationale en Syrie, elle est associée au GISS et à l'alliance des 34 pays musulmans contre l'État islamique, mise en place par l'Arabie saoudite en décembre 2015.

Le pays est directement concerné par *Daech* tant à frontière avec la Libye (1 200 kilomètres de frontière commune) que dans le Nord du Sinaï. Cette région, terre de trafics en tout genre, est le témoin d'affrontements meurtriers entre l'armée et des tribus bédouines, depuis le renversement du président Morsi. La plupart des attaques sont revendiquées par le groupe *Ansar Beit al-Maqdis*, rebaptisé « Province du Sinaï » depuis son allégeance à *Daech* en novembre 2014. La réponse militaire peut apparaître pour l'heure inadaptée face à la mobilité des groupes djihadistes, qui bénéficient par ailleurs d'un soutien logistique en provenance de la Bande de Gaza. Les attaques terroristes ont également frappé à plusieurs reprises le reste du pays : assassinat du procureur général le 29 juin 2015, attentat contre le consulat italien le 11 juillet 2015 au Caire, explosion d'un charter russe le 31 octobre 2015, attaques à Hourghada et au Caire contre des touristes israéliens en janvier 2016. Suite à l'assassinat de 21 coptes égyptiens en Libye le 15 février 2015, l'Égypte a par ailleurs frappé à deux reprises des positions de *Daech* à Derna, saisissant dans le même temps le Conseil de sécurité des Nations unies. Il convient de rappeler qu'un million d'Égyptiens travaillaient en Libye avant 2011.

Les relations économiques fortes de l'Égypte avec les États du Golfe (Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Koweït), à l'exception du Qatar, lui confèrent par ailleurs un rôle de bras armé dans la région, comme en témoigne sa participation à la coalition régionale au Yémen. L'Égypte entend, par ailleurs, continuer à jouer un rôle dans le dossier israélo-palestinien. Elle a ainsi obtenu un cessez-le-feu qui a mis fin au conflit à Gaza en août 2014 et a organisé, le 12-octobre 2014 au Caire, une conférence

internationale pour la Palestine et la reconstruction de Gaza. Ses relations avec l'autre grand acteur régional qu'est la Turquie sont plus tendues suite aux critiques d'Ankara sur les conditions dans lesquelles le Président Morsi a été destitué.

L'Égypte cherche, par ailleurs, à renforcer son rôle sur la scène africaine. Elle a réintégré, en juin 2014, les institutions de l'Union africaine, desquelles elle avait été suspendue après la destitution de Mohamed Morsi en juillet 2013. L'Égypte est également préoccupée par la construction en Éthiopie d'un grand barrage sur le Nil (« Barrage de la Renaissance ») qu'elle juge susceptible d'avoir un impact sur le débit du fleuve. Une série de rencontres bilatérales et trilatérales, avec le Soudan, ont permis d'apaiser les tensions ces derniers mois. La réalisation du barrage devrait permettre à l'Éthiopie de stocker 74 milliards de mètres cube d'eau contre 14 aujourd'hui. Les autorités égyptiennes craignent des inondations de grande intensité en cas de défaillance. Elles insistent également sur la question de la vitesse de remplissage du bassin éthiopien. Une durée inférieure à 10 ans fragiliserait l'Égypte, confrontée à une pénurie en eau

3. Les contraintes économiques

Partenaire de l'Union européenne le plus peuplé au sein de la politique de voisinage (86,8 millions d'habitants), l'Égypte est aussi le quatrième le plus pauvre. Le chômage concerne 12,8 % de la population active, le taux atteignant 34,2 % parmi les 15-24 ans alors que la croissance économique reste atone, compte tenu de l'inflation (environ 10 %). La croissance attendue pour 2015/2016 est ainsi estimée entre 3 et 3,5 % soit un niveau inférieur à celui enregistré lors de l'exercice précédent (4,2 %). Cette faiblesse de l'activité a des répercussions budgétaires avec une croissance du déficit public (8,9 % du PIB) et de l'endettement (79,7 % du PIB contre 75,7 % en 2014).

L'activité reste en large partie tributaire des ressources touristiques. Les revenus de ce secteur ont chuté de 17 % en 2015, le nombre de visiteurs passant de 781 600 en décembre 2014 à 440 000 en décembre 2015. L'attentat du 31 octobre 2015 visant un charter russe dans la péninsule du Sinaï et la mort de ses 224 passagers a contribué à renforcer cette tendance. Conjugée au ralentissement du transport maritime sur le canal de Suez et à la baisse concomitante des revenus (300 millions de dollars en moins sur un an, soit une diminution de 10 %), la chute des revenus du tourisme a conduit à un creusement du déficit de la balance commerciale égyptienne (4,7 % du PIB en 2015/2016 contre 3,7 % un an plus tôt) et à une réduction de réserves de change de la Banque centrale égyptienne. Celles-ci sont passées de plus de 36 milliards de dollars fin 2010 à près de 16 milliards aujourd'hui. Dans le contexte de baisse des prix du pétrole, la baisse du montant des transferts d'expatriés principalement installés dans le Golfe persique (400 millions de

dollars en moins sur un an, soit 10 % du montant total)²⁶ et celle des dons des pays dans lesquels ils sont installés ont également contribué à creuser ce déficit. Une telle situation a conduit la Banque centrale à dévaluer régulièrement la livre égyptienne. La dernière dévaluation, en date du 14 mars dernier, s'est traduite par une baisse de sa valeur de plus de 14 %. Un euro équivaut aujourd'hui à 9,93 livres environ. La Banque centrale souhaite désormais faire remonter ces réserves à 25 milliards de dollars d'ici la fin de l'année. Elle entend s'appuyer à cet effet sur une hausse de la compétitivité de l'économie et sur les investisseurs étrangers.

Les investissements étrangers ainsi que l'aide internationale ont, en effet, repris depuis la chute des Frères musulmans. L'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Koweït ont accordé, depuis juillet 2013, une aide cumulée de 35 milliards de dollars, sous forme notamment de dons, de dépôts auprès de la banque centrale égyptienne et de contributions en produits pétroliers et gaziers²⁷. La conférence économique de Charm el-Cheikh, organisée du 13 au 15 mars 2015 a, en outre, permis à l'Égypte de mobiliser plus de 72 milliards de dollars d'engagements internationaux. Cette logique de subvention est cependant appelée à se réduire : l'Arabie saoudite le principal bailleur de fonds de l'Égypte (20 milliards d'euros en 2015) étant confrontée à la baisse des prix du pétrole et à ses conséquences budgétaires.

L'aide extérieure a jusqu'alors permis aux autorités égyptiennes de financer sa gestion courante et d'engager deux plans de relance économique, fondés notamment sur de grands projets d'infrastructures, dans lesquels l'armée est partie prenante. Il en va ainsi de l'autoroute Alexandrie-Le Caire ou de l'agrandissement du Canal de Suez inauguré en août 2015. La viabilité de ce projet reste sujette à caution compte tenu du ralentissement du commerce international. Le gouvernement souhaite désormais la construction d'une nouvelle capitale administrative à l'Est du Caire, dont le coût est estimé à 43 milliards d'euros. Ce projet s'intègre dans la stratégie « Vision 2030 » présentée par le chef de l'État le 28 février 2016. Elle doit permettre de porter le taux de croissance à 12 % du PIB à l'horizon 2030 et de ramener le taux de chômage en dessous de 5 %. Le déficit public devrait dans le même temps être réduit à 2,28 % du PIB, la dette publique à 75 % du PIB et l'inflation contenue entre 3 et 5 %. « Vision 2030 » comporte trois volets :

- le premier prévoit la mise en place d'une économie de marché compétitive, la réforme du cadre des investissements privés et l'orientation des investissements publics vers les infrastructures et les mégaprojets. Les autorités insistent dans le même temps sur la modernisation du secteur de

²⁶ Trois millions d'Égyptiens travaillent en Arabie saoudite.

²⁷ L'Arabie saoudite a ainsi pris l'engagement de livrer 700 000 tonnes de produits pétroliers par an sur cinq ans.

l'énergie, via des appels d'offres avantageux aux compagnies étrangères, et la priorité mise sur les énergies renouvelables. Il s'agit également de promouvoir une société de la connaissance, créative et innovante, via un programme de stimulation de l'innovation, fondé sur des mesures fiscales, la mise en place de partenariats public-privés et la création de pôles d'innovation et d'incubateurs d'entreprises ;

- le deuxième comprend une dimension sociale. L'objectif affiché est de dessiner les contours d'une société égalitaire, fondée sur la réduction des inégalités générationnelles et de genre, la généralisation de la protection sociale (introduction d'une couverture maladie universelle à l'horizon 2030) et la redistribution géographique des services, les autorités souhaitant qu'à l'horizon 2030, aucun habitant ne vive sous le seuil d'extrême pauvreté (1,90 dollar par personne et par jour). Elles entendent également favoriser la mise en place d'un système de santé de haute qualité, afin de devenir un pays de pointe en la matière dans le monde arabe et en Afrique. La question de l'éducation est également abordée, alors que 2,6 millions nouveaux élèves sont enregistrés chaque année et que 28 % de la population est analphabète : une réforme des cursus scolaires, de la formation des enseignants et la création de nouveaux mécanismes de financement des écoles sont ainsi esquissées. La dimension culturelle complète le dispositif via une révision des lois régissant les industries culturelles et la protection du patrimoine. Celle-ci est cruciale en vue de contribuer à un nouvel essor touristique ;

- le troisième volet est de nature environnementale et cible l'introduction d'une fiscalité environnementale, l'amélioration des infrastructures et la sensibilisation aux enjeux de protection de l'environnement. Il passe par un développement géographique équilibré, qui répondrait parallèlement au manque de logements. Le gouvernement entend ainsi favoriser le développement de nouvelles aires urbaines et l'amélioration des transports publics.

« Vision 2030 » table sur une réduction des dépenses de l'État et vise notamment une réduction des effectifs de la fonction publique. Sept millions de personnes sont aujourd'hui appointées par l'État, le Président de la République souhaitant ramener ce chiffre à un million et doubler cette réduction de dispositions visant la rationalisation de la réglementation administrative, la formation du personnel, la modernisation de l'administration (refonte des systèmes d'information, introduction du paiement automatisé). Les subventions destinées à réduire le coût de l'énergie sont, de leur côté, progressivement supprimées, celles concernant l'électricité devraient être ainsi abrogées d'ici 2018/2019. Les subventions visant l'essence représentaient jusqu'alors un poste budgétaire supérieur à ceux de la santé et de l'éducation réunis.

En attendant, le gouvernement semble avoir repris en main l'aide aux plus démunis, apanage des Frères musulmans sous la présidence d'Hosni Moubarak, contribuant à leur victoire électorale après la révolution.

Les autorités ont ainsi mis en place un système de carte d'alimentation permettant d'accéder aux produits de première nécessité : pain, huile et sucre. Le gouvernement souhaite en priorité prévenir le risque d'émeute de la faim.

B. QUEL PARTENARIAT AVEC L'UNION EUROPÉENNE ?

L'Union européenne a noué des relations bilatérales avec l'Égypte dès 1976 avec la signature d'un accord de coopération. Un accord d'association est ensuite entré en vigueur en juin 2004²⁸. L'Égypte a, par ailleurs, été le premier pays de la rive Sud à coprésider l'Union pour la Méditerranée lors de son lancement en 2008.

Un plan d'action adopté en 2007 est venu étayer l'accord d'association. Il a pour finalité la poursuite de la libéralisation des échanges dans les domaines de l'agriculture et des services, l'intégration progressive du pays dans le marché intérieur de l'Union européenne, l'accroissement de l'aide financière et le renforcement de la coopération politique, en fonction du degré d'attachement aux valeurs démocratiques. Un accent est également mis sur la coopération sur les questions régionales, compte tenu de la position géographique de l'Égypte et son rôle dans le processus de paix au Moyen-Orient ou sur la question du désarmement et de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Ce plan d'action qui devait expirer en 2012 a été prolongé jusqu'en 2015. Il est aujourd'hui caduc.

La relation entre l'Union européenne et l'Égypte est incontestablement à un tournant, alors que la région est marquée tout à la fois par une grande instabilité et un retrait des États-Unis. L'émergence de nouveaux acteurs - Chine, Inde, Russie - ne saurait occulter le rôle que l'Union européenne doit y jouer en vue de faire face à un triple défi : migrations, trafics et terrorisme. La révision de la politique de voisinage a permis de définir un cadre pour mener à bien une nouvelle forme de partenariat, moins centré sur les relations commerciales. Les autorités égyptiennes, enclines à multiplier les contacts et à dépasser leurs alliances traditionnelles, attendent à cet égard des signes de l'Union européenne. Celle-ci est le premier partenaire économique de l'Égypte (7 milliards d'euros d'exportations de produits égyptiens contre 14 milliards d'importations). Le gouvernement égyptien entend aujourd'hui faire évoluer cette relation au-delà du domaine commercial et dynamiser une coopération politique réduite à la portion congrue depuis le printemps arabe. Elles mettent en avant la position géographique du pays, au carrefour de l'Afrique et du Moyen-Orient ainsi que son poids démographique et politique.

²⁸ *Décision 2004/635/CE du Conseil du 21 avril 2004 concernant la conclusion d'un accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part.*

1. Quelle relation politique ?

a) Une relation tendue

L'Union européenne a marqué en 2013 puis en 2014 sa préoccupation face à la dégradation des libertés publiques mais aussi aux difficultés auxquelles l'économie égyptienne fait face. Aux termes des conclusions du 10 février 2014, le Conseil déplorait plus particulièrement les mesures de détention systématique et la justice sélective dont ferait l'objet l'opposition²⁹. Il souhaitait que soit garanti le droit à un procès équitable et engagé dans des délais raisonnables, sur la base d'accusations claires et à la suite d'une enquête adéquate et indépendante, ainsi que le droit de bénéficier de l'assistance d'un avocat et de contacter les membres de la famille. Il demandait instamment aux autorités de permettre à tous les journalistes d'exercer leur profession en toute sécurité et de mettre un terme aux arrestations à motivation politique ainsi qu'aux actes d'intimidation subis par les journalistes égyptiens et étrangers et aux campagnes menées à leur encontre. Il réaffirmait son soutien à une société civile dynamique et indépendante, saluant notamment les organisations non gouvernementales.

Le Conseil considérait néanmoins l'Égypte comme un partenaire essentiel dans la région, pour y renforcer la stabilité et la paix. La constitution, adoptée le 15 janvier 2014, était de son côté considérée, comme une « *étape importante* ». Cette position nuancée du Conseil reprenait par ailleurs celle exprimée le 21 août 2013³⁰. Condamnant les actes de violence de part et d'autre du pays, le Conseil avait alors décidé de suspendre les licences d'exportation vers l'Égypte de tous les équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne, les États membres devant également réexaminer les licences d'exportation des équipements militaires et l'assistance qu'ils apportent à l'Égypte dans le domaine de la sécurité. Il convient de rappeler à ce stade qu'aux termes de l'article 2 de l'accord d'association Union européenne - Égypte, les relations entre l'Union et l'Égypte se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'Homme énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'Homme.

Les conclusions du Conseil sont jugées négatives par les autorités égyptiennes, qui regrettent que l'Union européenne fasse plus office de juge que de partenaire. Si elles reconnaissent que l'Égypte actuelle souffre d'une image négative, elles récusent le tableau négatif dressé par le Parlement européen dans sa résolution du 10 mars 2016³¹. Aux termes de ce texte, le Parlement européen prie les États membres de respecter totalement les

²⁹ Conclusions du Conseil sur l'Égypte (10 février 2014)

³⁰ Conclusions du Conseil sur l'Égypte (23 août 2013)

³¹ Résolution du Parlement européen du 10 mars 2016 sur l'Égypte, en particulier sur le cas de Giulio Regeni (2016/2608(RSP))

conclusions du Conseil d'août 2013 et demande la suspension des exportations des équipements de surveillance si des éléments attestent qu'ils seront utilisés pour commettre des violations des droits de l'Homme. Il rappelle aux autorités égyptiennes leurs obligations au regard du droit national et international et demande la libération immédiate et inconditionnelle de toutes les personnes détenues et condamnées au seul motif d'avoir exercé leur droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique. Le texte souligne que le cas de Giulio Regeni ne constitue pas un incident isolé et demande par conséquent au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et aux États membres de soulever auprès des autorités égyptiennes la question de la pratique habituelle des disparitions forcées et de la torture, et de faire pression pour que le pays réforme ses forces de sécurité et son appareil judiciaire

L'Égypte juge de son côté qu'il convient de lui accorder du temps pour mener à bien la transition politique. Elle regrette une attention trop importante accordée par certains États membres de l'Union européenne aux thèses de représentants des Frères musulmans en exil. Les autorités estiment qu'un choix clair a été opéré en faveur de la stabilité du pays à l'occasion des événements de juin 2013 puis de l'élection présidentielle. La mobilisation de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme mais aussi sa détermination à œuvrer en faveur de la paix dans le conflit israélo-palestinien et en Libye impliquent, selon elles, un rapprochement inévitable et la mise en œuvre d'un nouveau partenariat.

Le discours de la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union européenne est, quant à lui, moins virulent que celui du Parlement européen. Si sa dernière visite en Égypte, en novembre 2015, a été l'occasion d'aborder la question des libertés et de l'État de droit, elle a aussi permis de rappeler le rôle régional de l'Égypte et le souhait qu'il soit associé avec l'Arabie saoudite, la Jordanie et la Ligue arabe, aux rencontres du Quartet pour le Moyen-Orient qui réunit depuis 2002 les États-Unis, l'Organisation des Nations unies, la Russie et l'Union européenne pour tenter de trouver une solution au conflit israélo-palestinien. L'Union européenne s'est toutefois jointe à l'appel des Nations unies et de 13 organisations non gouvernementales internationales, rendu public le 23 mars 2016, qui dénonce la pression croissante sur les organisations indépendantes, en particulier celles visant à la défense des droits de l'Homme.

b) Une relance nécessaire

La révision de la politique de voisinage, désormais plus pragmatique, devrait constituer le cadre d'une nouvelle approche des relations entre l'Union européenne et l'Égypte. Le dernier Conseil d'association avec l'Égypte, co-présidé par la Haute représentante et le ministre des affaires étrangères égyptien, s'était tenu le 27 avril 2010. Il avait donné lieu à des discussions tendues sur la question des droits de l'Homme.

Aucun sous-comité sectoriel n'a ensuite été organisé entre janvier 2011 et novembre 2015, date à laquelle les relations entre l'Union européenne et l'Égypte ont été relancées avec la tenue d'un sous-comité sur les affaires politiques au sein du Conseil d'association. Des sous-comités justice et migrations se sont, par la suite, réunis en janvier dernier. L'Égypte souhaite désormais que se tienne un nouveau Conseil d'association, Cette réunion pourrait avoir lieu d'ici à la fin du premier semestre 2016. Celle-ci devrait constituer le prélude à l'adoption de nouvelles conclusions par le Conseil, qu'il convient d'encourager.

La relance de l'association devrait passer, dans le cadre de la politique européenne de voisinage révisée, par l'abandon du plan d'action et l'élaboration de priorités de partenariat. Trois pourraient être proposées :

- l'aide européenne au plan « Vision 2030 » du gouvernement en faveur d'une économie moderne et pérenne, qui passerait par un appui aux réformes du système éducatif et du secteur financier et un soutien aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux populations les plus vulnérables. La dimension commerciale n'est pas négligée : l'Union européenne pourrait faire de l'Égypte un partenaire commercial fiable et nouer, en particulier, une coopération concrète en matière énergétique. La découverte des champs gaziers de Zohr en août 2015, situés à la limite des eaux territoriales égyptiennes, constitue une opportunité pour les deux parties : cette zone renfermerait 850 milliards de mètres cubes de gaz, soit l'équivalent de 5,5 milliards de barils de pétrole et permettrait de répondre aux besoins énergétiques croissants du pays, confronté régulièrement à des coupures de courant, mais aussi à l'objectif de diversification de l'approvisionnement poursuivi par l'Union européenne ;

- l'appui à l'Égypte comme acteur régional en vue d'assurer la stabilité de la zone ;

- au plan intérieur, le soutien aux réformes démocratiques et aux mesures en faveur des droits de l'Homme ainsi qu'au combat contre le terrorisme, via des actions ciblées de prévention et de lutte contre le trafic d'armes mais aussi de coopération en matière judiciaire.

Les autorités égyptiennes sont, dans ce nouveau cadre, enclines à abandonner la logique « *more for more* », jugée trop conditionnelle et conférant à l'Union européenne un rôle de donneur de leçons, éloigné des réalités du pays. L'Égypte privilégie un partenariat fondé sur une plus grande confiance réciproque, ce qui répond à la logique d'appropriation mise en valeur à l'occasion de la révision de la politique de voisinage.

Le Conseil reste cependant divisé sur l'attitude à adopter avec l'Égypte. Si Chypre, l'Espagne, la France et la Grèce sont favorables à une relance de l'association, à l'adoption de nouvelles conclusions et en particulier à un dialogue de haut niveau sur la question de la lutte contre le terrorisme, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Slovénie et les

pays scandinaves se montrent plus réservés, au regard notamment de la situation des droits de l'Homme.

La question des migrations devrait également faire partie des priorités de partenariat. L'Égypte est partie à l'initiative pour la route migratoire Union européenne - Corne de l'Afrique, dite processus de Khartoum, officiellement lancée lors d'une conférence ministérielle en novembre 2014. Il s'agit d'un dialogue régional sur la migration mené entre les États membres de l'Union européenne et neuf pays africains de la Corne de l'Afrique et pays de transit. La Commission européenne, la Commission de l'Union africaine et le service européen pour l'action extérieure sont associés à ces discussions. Elles ont pour objectif d'établir un dialogue de longue durée sur la question de la migration et de la mobilité en vue de renforcer la coopération actuelle, notamment par la définition et la mise en œuvre de projets concrets. Ce dialogue se concentre dans un premier temps sur la traite des êtres humains ainsi que sur le trafic de migrants. Le processus de Khartoum est conduit par un comité de pilotage composé de cinq États membres de l'Union européenne (Allemagne, France, Italie, Malte et Royaume-Uni), de cinq pays partenaires (Égypte, Érythrée, Éthiopie, Soudan et Soudan du Sud), ainsi que de la Commission européenne, du service européen pour l'action extérieure et de la Commission de l'Union africaine, pour la partie africaine. L'Égypte est, par ailleurs, éligible aux crédits européens destinés à réguler les migrations, via le Fonds fiduciaire pour l'Afrique. Les autorités égyptiennes disposeraient déjà de plusieurs projets susceptibles d'être financés par ce Fonds, impliquant un financement européen d'environ 20 millions d'euros. 250 000 réfugiés syriens sont, par ailleurs, installés en Égypte, ce qui la rend éligible au Fonds Madad.

L'adoption de nouvelles conclusions et l'élaboration de nouvelles priorités de partenariat apparaissent indispensables aux yeux de vos rapporteurs. Si l'Union européenne entend participer à la stabilité de régions situées à ses frontières, celle-ci passe par un soutien à l'Égypte. Cet appui doit bien évidemment être lucide. Il ne s'agit pas, au nom de l'impératif de stabilité, de renoncer aux valeurs européennes. Reste que celles-ci ne sauraient totalement conditionner la coopération avec un pays apte à jouer un rôle important en matière de lutte contre le terrorisme et de gestion des flux migratoires. L'efficacité de l'action égyptienne en la matière repose cependant sur le concept de « sécurité durable ». S'il est légitime que le gouvernement s'attaque aux foyers de terrorisme de part et d'autre du pays, la répression ne saurait être aveugle et assimiler toute opposition politique ou sociale à un facteur de menace, sous peine justement de la conduire à la radicalisation.

2. Quel soutien économique ?

a) Vers un déblocage de l'aide européenne ?

Les soubresauts politiques qu'a connus l'Égypte depuis 2011 n'ont pas entraîné de retrait financier de l'Union européenne. L'aide programmée au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat sur la période 2011-13, s'élevait à près de 540 millions d'euros, somme à laquelle s'ajoute une enveloppe de 163 millions d'euros, au titre de la « facilité investissement voisinage ». L'Égypte a également pu bénéficier d'autres dispositifs mis en place pour les pays de la rive sud après le printemps arabe :

- le fonds de soutien au partenariat, à la réforme et à la croissance inclusive (programme SPRING), qui répond à la logique du « *more for more* » ;

- le programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (PEVADR) effectivement lancé en 2014 ;

- les programmes d'assistance macro-financières (AMF) développés conjointement avec le Fonds monétaire international. Créée en 1990, l'AMF consiste en une aide financière destinée à des pays tiers dont la balance des paiements connaît des difficultés à court terme. L'Égypte a ainsi pu bénéficier d'une assistance de 500 millions d'euros.

La Cour des comptes européenne s'est cependant interrogée en juin 2013 sur l'efficacité des aides versées à l'Égypte pour promouvoir la démocratie avant et après le soulèvement de janvier 2011. La Cour des comptes relève en premier lieu qu'aucune amélioration n'avait été apportée en matière de gestion des finances publiques, relevant de nombreuses faiblesses, dont le manque de transparence du budget et la corruption endémique. Les dépenses militaires ne sont pas déclarées (la part du militaire dans le produit national brut est comprise entre 20 et 30 %) et le gouvernement dispose de fonds spéciaux (environ 2,4 % du PIB) dont les conditions d'utilisation ne sont pas connues. De telles lacunes ont fragilisé l'utilisation du milliard d'euros versé par l'Union européenne entre 2007 et 2013. Aucune obligation de rendre des comptes n'a, par ailleurs, été réellement imposée.

La Cour note que les interventions de l'Union européenne dans les domaines des droits de l'Homme et de la démocratie n'ont, *in fine*, apporté que peu de progrès. Le principal programme européen en la matière est considéré comme un échec, pâtissant notamment de l'attitude négative des autorités égyptiennes. La Cour regrette que la Commission européenne et le service européen d'action extérieure n'aient pas employé les moyens financiers et politiques à leur disposition pour juguler cette opposition. Certains éléments de l'aide ont, dans ces conditions, été abandonnés. Les fonds versés aux organisations de la société civile ont été, quant à eux, jugés

insuffisants pour entraîner de véritables progrès. La Cour insiste sur le fait que le réexamen de l'aide après la révolution de 2011 n'a pas eu de réelle incidence et que les droits des femmes et des minorités n'ont pas reçu une attention suffisante.

Le Conseil a, en août 2013, condamné les atteintes aux libertés fondamentales constatées dans le pays mais a décidé de poursuivre l'aide dans le secteur socio-économique et l'aide à la société civile.

L'aide financière de l'Union européenne prévue au titre de la période 2014-2016 est quant à elle comprise entre 311 et 380 millions d'euros. Elle se concentre sur trois objectifs :

- la lutte contre la pauvreté et le soutien au développement socio-économique et à la protection sociale, avec un accent particulier mis sur l'éducation, l'emploi des jeunes et des femmes et la valorisation de l'esprit d'entreprise ;

- l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de l'environnement des entreprises. Sont ainsi mis en avant l'accès aux services publics, la lutte contre la corruption et la protection des activités commerciales et des investissements ;

- l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement, en ciblant plus spécifiquement les conditions d'hygiène, l'optimisation de la gestion des eaux usées et la fourniture d'énergie propre.

Aide bilatérale Union européenne - Égypte (2014-2016)

Année	Projet	Montant de l'aide (en millions d'euros)
2014	Accès à l'éducation et protection de l'enfance	30
	Infrastructures gazières	68
	Usine de traitement des eaux usées de Kafr El Sheik	17
2015	Appui aux réformes dans le domaine de l'eau et de l'énergie	8
	Soutien à la croissance	15
	Amélioration des infrastructures	26
	Drainage du désert - Programme JISA	40
	Parc éolien du Golfe de Suez	30
	Action en faveur des droits des citoyens	15
2016	Programme de soutien des droits des femmes	10
	Soutien au programme national d'amélioration de la santé en milieu rural	45
	Fonds en faveur de la croissance et de la création d'emploi	45

Source : Délégation de l'Union européenne en Égypte

De fait, depuis 2011, l'Égypte a eu potentiellement accès à 1 milliard d'euros de crédits européens. Cette aide reste limitée au regard de l'assistance financière octroyée par les pays du Golfe : le montant de l'aide bilatérale de l'Arabie saoudite était estimé à 20 milliards d'euros en 2015, même si cette somme est appelé à diminuer compte tenu de ses difficultés budgétaires. L'aide européenne est d'autant plus faible par rapport au voisin saoudien qu'une large partie de ces crédits n'ont pu être octroyés faute de respect par l'Égypte de nombre de critères dont la transparence budgétaire ou la bonne gestion des finances publiques, mais aussi par l'absence de progrès dans le domaine des droits de l'Homme. Le Conseil avait en effet chargé en août 2013 la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, en coopération avec la Commission européenne, de réexaminer la question de l'aide au titre de la politique européenne de voisinage et de l'accord d'association sur la base de l'adhésion de l'Égypte aux principes qui les régissent. Il convient de s'interroger sur l'intérêt d'une telle conditionnalité dès lors que les aides européennes ne sont pas suffisamment élevées par rapport à celles des pays du Golfe pour inciter à de véritables réformes. Au final 400 millions d'euros destinés à l'appui budgétaire sont aujourd'hui gelés alors qu'ils auraient pu être dirigés vers les secteurs de la santé, des transports, de l'énergie, de l'eau et de l'éducation. Cette somme pourrait néanmoins être débloquée avec l'adoption de nouvelles conclusions au Conseil et l'élaboration de priorités de partenariat.

b) La signature d'un ALECA est-elle envisageable ?

Un mandat a été accordé en décembre 2011 à la Commission pour négocier avec l'Égypte mais aussi la Jordanie, le Maroc et la Tunisie en vue de signer avec eux un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). La signature d'un ALECA peut cependant susciter des interrogations, tant l'Égypte n'apparaît pas, à la différence du Maroc ou de la Tunisie, comme un interlocuteur commercial privilégié de l'Union européenne. Celle-ci représente 32,1 % des importations égyptiennes, soit 8,5 milliards d'euros (contre 50 % pour le Maroc et 64 % pour la Tunisie) et 32,5 % des exportations, soit 17 milliards d'euros (64 % pour le Maroc et 72 % pour la Tunisie).

L'économie égyptienne ne semble pas, de surcroît, prête aujourd'hui à s'ouvrir davantage. Sa balance commerciale connaît en effet une dégradation continue depuis 2004, passant de -1,5 % du PIB à cette date à -8,9 % du PIB en 2014. Le gouvernement table par ailleurs depuis mai 2015 sur des mesures protectionnistes pour relancer son économie. Des analyses complémentaires ont ainsi été demandées sur l'ensemble des produits chimiques et des poudres en août 2015. Une circulaire émise en novembre 2015 impose aux importateurs de fournir un certain nombre de documents pour commercialiser leurs produits en Égypte (original de la facture commerciale, certificat d'origine, lettre de connaissance). La facture et le

certificat doivent avoir été avalisés par la chambre du commerce du pays d'envoi et authentifiés par le consulat d'Égypte de ce pays. Ce dispositif, censé prévenir la falsification de la facture commerciale et la réduction des droits de douane concomitante, alourdit la procédure et contribue à renforcer les coûts d'importation. La question de la compatibilité de ces dispositions avec l'Accord d'association avec l'Union européenne est par ailleurs posée³². Des règles contraignantes ont, par ailleurs, été adoptées par la Banque centrale d'Égypte qui prévoient que les documents adressés par l'exportateur à l'importateur doivent désormais transiter par leurs banques et majorent les dépôts de garantie en devises visant les lettres de crédit ou les remises documentaires. Les dépôts doivent couvrir 100 % du montant de la facture du produit importé contre 50 % jusqu'alors. Les banques sont dans l'interdiction de financer ces dépôts de garanties et ne peuvent refinancer les entreprises en devises afin de régler les importations. Dans ces conditions, seules les entreprises qui disposent de leurs propres réserves en devises conservent la possibilité d'importer. Ces réserves sont cependant limitées depuis février 2015. Les dépôts ne peuvent dépasser 50 000 dollars par mois et 10 000 dollars par jour. Les entreprises importatrices de biens prioritaires (aliments de base, produits laitiers, préparations pharmaceutiques, intrants industriels, biens d'équipement et matières premières) ne sont pas concernées par ces dispositions.

Un décret du 31 décembre 2015 impose enfin aux entreprises souhaitant exporter en Égypte de s'enregistrer auprès du ministère du commerce et de l'industrie. La procédure peut apparaître complexe distinguant sites de production et marques déposées, propriété ou franchise. Plusieurs documents sont par ailleurs demandés : certificat d'enregistrement de l'entité légale, licence de production, certificat international attestant le contrôle de qualité des produits commercialisés. L'ensemble doit être traduit en arabe par un organisme accrédité et authentifié par le consulat égyptien du pays d'envoi. Les documents doivent être déposés par un représentant de l'entreprise en Égypte. L'enregistrement n'est plus valable après expiration du certificat du contrôle de qualité, dont la durée ne dépasse pas en principe 4 ans. Il implique un droit d'inspection de l'usine par les autorités égyptiennes. Les entreprises avaient jusqu'au 15 mars 2016 pour se conformer à ce dispositif. Le délai a été prorogé d'un mois pour les entreprises de l'Union européenne, considérées comme faisant partie d'une « liste blanche ». La liste des produits concernés par cet enregistrement est

³² *Les droits de douane couvrant 610 produits ont, dans le même temps, été relevés (chaussures et vêtements, électroménager domestique et instruments électroniques, parfums et cosmétiques, ustensiles de cuisine, fruits et légumes). Cette décision ne s'applique pas aux produits européens.*

assez vaste³³. Ces produits représentaient 6,5 % des exportations de l'Union européenne vers l'Égypte en 2015, soit 1,24 milliard d'euros. Cette part est cependant croissante. Plus de 200 entreprises se seraient déjà enregistrées de par le monde. Aucune entité opérant au sein de l'Union européenne n'a pour autant reçu de confirmation formelle de cet enregistrement. Un autre décret prévoit qu'un certificat d'inspection soit délivré par un organisme tiers accrédité pour chaque expédition de ces produits. Les sociétés chargées de l'inspection sont soumises à un régime de sanction en cas de lacune constatée dans le contrôle, allant de la suspension d'activité de six mois à la radiation.

Selon les autorités égyptiennes, l'ensemble du dispositif serait conforme aux règles définies dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Une étude est pourtant en cours au sein du comité « barrières techniques au commerce » de l'OMC. La Commission européenne a, de son côté, demandé une suspension du dispositif le 16 mars dernier. Une analyse de l'ensemble de ces mesures est par ailleurs en cours.

La démarche de la Commission européenne visant à la suspension des mesures de contrôle des importations doit être soutenue, tant elle apparaît contraire à l'esprit de l'association nouée avec l'Égypte. Cette évolution de la relation commerciale entre l'Égypte et l'Union européenne tend cependant à fragiliser l'hypothèse d'une signature rapide d'un ALECA, qui apparaît en tout état de cause inadapté à la réalité économique égyptienne. Les autorités égyptiennes reconnaissent que le pays n'est pas encore prêt pour ce type d'accord, de vastes réformes devant encore être entreprises. La priorité doit plutôt porter sur l'élaboration d'un nouveau partenariat politique plus à même de répondre aux attentes égyptiennes et d'envisager dans ce cadre une nouvelle stratégie économique, fondée sur des investissements dans les infrastructures ou dans le domaine de l'énergie - champs gaziers de Zohr - et un projet de colocalisation industrielle. Le programme de développement « Vision 2030 » peut constituer le cadre pour nouer une telle coopération.

³³ *Laits et produits laitiers, fruits secs, huiles et graisses, chocolats et préparations à base de cacao, confiseries, pâtisseries et produits de boulangerie, eau minérale, jus de fruits, cosmétiques, parfums, produits d'hygiène dentaire, savons et détergents, revêtement de sol, vaisselle, céramique de salle d'eau, carrelage, papier hygiénique, fer à béton, électroménager de maison, ameublement, deux-roues, montres, éclairage domestique, jouets et textiles finis.*

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 12 mai 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Louis Nègre et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Merci. La sécurité à nos frontières est fondamentale. Même si l'on peut toujours s'interroger sur les sommes débloquées par l'Union européenne, distinguons entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il en va aussi de la crédibilité de l'image de la France. Merci à M. Simon Sutour, qui évolue avec aisance et compétence dans cet environnement compliqué.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci d'avoir pris en compte l'Égypte, un pays majeur dans la région. Il n'y a pas de stabilité en Égypte sans stabilité au Moyen-Orient. Il existe un tripode Turquie-Iran-Égypte. Ainsi, c'est l'intégration économique et commerciale de la Turquie à l'Union européenne qui fut le moteur de sa croissance durant quinze ans. Cette possibilité doit être proposée aux autres pays méditerranéens, qui font partie de la même zone de référence historique et sont interdépendants.

L'Égypte, par une révolution, a mis l'islamisme politique à la porte. On ne mesure pas combien le pays fut rongé de l'intérieur par le terrorisme, avant l'action conjuguée de la population et de l'armée en 2013. Des attentats y sont perpétrés quasiment chaque semaine, pesant sur le pays et rendant plus populaire cette politique, même si des aspirations à plus de respect des droits de l'homme sont perceptibles. La société critique de plus en plus les aspects répressifs du système. Essayons d'arriver à un accord, sans mettre de côté les démocrates. Travaillons avec l'Égypte pour éviter qu'elle ne devienne un « proxy » de l'Arabie, comme le fait craindre la cession de deux îles au royaume saoudien.

Dans les points 10 et 13 de la résolution, pourrions-nous préciser, en sus de la coopération politique et économique, la nécessité d'une coopération éducative, compte tenu de l'importance de la population égyptienne et de la place de la langue française dans ce pays ?

M. Didier Marie. – Félicitations pour avoir produit l'un des rapports les plus importants de notre commission. La politique de voisinage, trop souvent minorée, mérite d'être relancée et renforcée, au regard de la situation internationale. Ces dernières années, nous avons beaucoup parlé du partenariat oriental, mais trop peu du partenariat méditerranéen, malgré les réflexions sur la protection des frontières, la lutte contre le terrorisme, la

prévention de la radicalisation et la gestion de l'immigration, autant d'enjeux essentiels pour l'avenir de l'Europe et de notre pays.

Je me réjouis que la Commission européenne se soit saisie de cette politique et l'ait replacée à son niveau. Plaidons pour qu'elle soit renforcée. La France joue un rôle absolument central, en tant que pays méditerranéen le plus important de l'Union européenne, tandis que l'Allemagne a une plus grande propension à développer le Partenariat oriental. L'Égypte est un cas d'école sur l'équilibre entre réalisme politique et la défense des droits fondamentaux et des valeurs européennes. Nous devons l'accompagner pour assurer la stabilité, sans être aveugles sur les atteintes aux droits de l'homme.

L'Égypte est un pôle de stabilité dans les relations avec Israël. Sa déstabilisation aurait des répercussions considérables sur les relations israélo-palestiniennes et avec leurs voisins. Félicitons-nous que le régime du maréchal Sissi n'ait pas modifié la politique tenue depuis les accords de Camp David, afin de trouver la paix entre Israël et le monde arabe. L'Égypte est un acteur central pour régler le problème libyen, en tant que grand voisin, dont l'intérêt est d'éviter des répercussions internes et de défendre un certain type de gouvernance – certes discutable – évitant la montée de l'islamisme radical.

Respectons ce que sont les Égyptiens, leur fonctionnement, sans mettre de côté des exigences démocratiques, sans trop de volontarisme – sinon la France et l'Europe seront mis sur la touche – sans accepter n'importe quoi. Merci pour ce rapport important et cette utile résolution européenne.

M. René Danesi. – Félicitations pour votre excellent rapport, équilibré, réaliste et pragmatique. Les problèmes sont les mêmes en Égypte et au Maroc. Notre résolution devrait inspirer Bruxelles : il s'agit de défendre les intérêts européens, qu'ils soient économiques – avec la vente des Mistral français à l'Égypte – ou stratégiques avec la stabilité des frontières terrestres ou maritimes – la *Mare nostrum* est facile à traverser. La priorité, c'est de lutter contre le terrorisme. Le Maroc est un partenaire clef. L'Union européenne doit être réaliste, à la différence du Conseil de l'Europe qui défend et promeut les valeurs européennes. Arrêtons de mélanger les rôles entre Strasbourg et Bruxelles, avec des sanctions économiques à géométrie variable, qui font plaisir aux bien-pensants mais sont très mauvaises pour notre économie, et perçues comme du néocolonialisme. Rendons hommage à l'histoire et aux spécificités de chaque pays, faisons de la *Realpolitik*, mais sans cynisme.

Mme Gisèle Jourda. – Je salue la place de l'Égypte dans ce rapport, alors que le groupe d'étude sur les migrations et la Turquie a un peu mis en sommeil la mission sur l'Égypte. Comme M. Nègre, je suis une néophyte sur ces sujets. Ce texte est très équilibré : les nouvelles problématiques

méditerranéennes n'occulent pas les préoccupations du Partenariat oriental, nous en avons longuement parlé avec M. Pascal Allizard. Il est important de préserver le financement des deux volets - même si on peut s'interroger sur la répartition deux tiers - un tiers. L'enveloppe devrait être abondée pour faire face au contexte, faute de quoi nous n'irons pas loin. Merci à M. Simon Sutour de m'avoir légué ce suivi du Partenariat oriental, dans lequel il était très impliqué.

M. Jean-Yves Leconte. - Attention à ne pas déséquilibrer ces partenariats.

M. Alain Vasselle. - Je ne peux émettre de jugement sur ce rapport, n'étant pas suffisamment compétent. Vous avez rappelé le différentiel important de concours financier accordé à l'Égypte par l'Europe et l'Arabie saoudite. Les objectifs louables de démocratie, de respect des droits de l'homme et de développement des relations commerciales ne sont-ils pas contrariés par les relations bilatérales entre l'Égypte et l'Arabie saoudite ? L'Europe a-t-elle une véritable influence ?

Plus de 250 000 réfugiés se trouveraient en Égypte. Quelle proportion d'immigrés se situe dans les pays à proximité immédiate de la Syrie par rapport au nombre de réfugiés accueillis dans le Sud de l'Europe ? A-t-on une politique pour privilégier l'immigration dans les pays immédiatement voisins de la Syrie pour réduire le nombre d'immigrés accueillis en Europe ?

M. Pascal Allizard. - Merci pour cet éclairage dont nous avons besoin pour le Partenariat oriental, et pour votre préconisation équilibrée sur les financements. L'important n'est pas la répartition mais les montants.

La mission d'information sur l'accord avec la Turquie vient de commencer son travail. Les premières auditions ne sont pas très rassurantes : on est prêt à brader beaucoup de choses. Certains pays sont plus égaux que d'autres...

On ne peut parler de politique de voisinage si on oublie que nos voisins ont aussi d'autres voisins...

M. Simon Sutour. - ...et parfois de grands voisins !

M. Pascal Allizard. - ...ou des voisins plus riches ! Ne tombons pas dans le piège de l'exclusivité ; ne leur demandons pas de choisir entre leurs voisins.

M. Jean Bizet, président. - Merci d'avoir replacé ce rapport dans un cadre plus général.

M. Louis Nègre. - Les propositions de M. Leconte vont dans le bon sens. Ajouter l'éducation est indispensable pour lutter contre l'analphabétisme, malheureusement très important.

Oui, 250 000 Syriens sont accueillis en Égypte, un nombre non négligeable, même s'il est largement inférieur au nombre de Syriens en Turquie, voire en Allemagne. Mais l'Égypte connaît un déficit d'environ 9 % du PIB, et a parfois du mal à payer ses fonctionnaires et à boucler ses fins de mois.

Nous avons de bonnes relations avec l'Arabie saoudite, et je ne pense pas qu'elle joue avec nous un rôle compliqué en Égypte. N'oublions pas que ce pays connaîtra vraisemblablement une baisse significative de ses recettes pétrolières, et donnera donc un peu moins d'argent à l'Égypte... Les relations se rééquilibreront donc davantage.

M. Simon Sutour. – L'Arabie saoudite et l'Égypte sont très proches. Plus de 3,5 millions d'Égyptiens vivent en Arabie saoudite, avec une proximité culturelle, à la différence de l'Europe. Ces deux pays ont des préoccupations communes de défense et également économiques avec le pétrole et le gaz : les prospections égyptiennes sont prometteuses.

M. Jean-Yves Leconte. – ... de l'ordre du Qatar !

M. Simon Sutour. – La population égyptienne double tous les vingt ans. Tous les progrès réalisés sont avalés par l'arrivée de ces jeunes. Les champs pétroliers et gaziers, enjeux essentiels de géopolitique, concernent aussi Chypre, Israël et le Liban. Un partage des ressources est en train de s'organiser, sous la houlette turque.

La Turquie n'est pas concernée par la politique de voisinage : elle est candidate à l'adhésion à l'Union européenne, un statut totalement différent. Je partage l'avis de M. Allizard : « *Selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir...* ». Or nous avons vraiment besoin de la Turquie.

Oui, les crédits pour la politique de voisinage sont insuffisants. Ne rêvons pas, ils n'augmenteront pas. En réalité, la répartition est plutôt de 60 %-40 % pour la consommation des crédits. Souhaitons une nouvelle politique de voisinage plus réaliste, plus pragmatique, intégrée dans les intérêts nationaux, pour arriver à ces 66 %...

M. Louis Nègre. – L'Union européenne est le premier partenaire commercial de l'Égypte, et exporte vers elle 14 milliards d'euros, contre 7 milliards d'importations. La balance commerciale égyptienne est déficitaire, avec un risque de déstabilisation. À cela s'ajoute que le maréchal Sissi tient l'armée, mais pas « l'État profond » – les services de sécurité que tenait Moubarak –, deux révolutions portées par la jeunesse et le développement d'une classe moyenne, les salafistes qui progressent, et vous obtenez ce *maelström*. Plaidons pour la stabilité pour ce « rocher ».

J'ai le plaisir de vous annoncer qu'en raison d'un empêchement de son président, je présiderai le comité de sécurité de l'UpM dans quelques semaines à Tanger.

M. Simon Sutour. – Bravo !

À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a autorisé la publication du rapport d'information et adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne ainsi modifiée, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Réexamen de la politique européenne de voisinage du 18 novembre 2015 (JOIN (2015) 50 final),
- ④ Vu les conclusions du Conseil sur le réexamen de la politique européenne de voisinage du 14 décembre 2015 (15169/15),
- ⑤ Vu la décision 2004/635/CE du Conseil du 21 avril 2004 concernant la conclusion d'un accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part ;
- ⑥ Vu les conclusions du Conseil sur l'Égypte des 23 août 2013 et 10 février 2014 ;
- ⑦ Salue la révision de la politique de voisinage, désormais plus pragmatique et stratégique, et partage la volonté de l'Union européenne de promouvoir la stabilité à ses frontières ;
- ⑧ Appuie une nouvelle approche plus flexible et différenciée à l'égard de chacun des partenaires méditerranéens de l'Union européenne ;
- ⑨ Souligne que les questions transversales qui préoccupent les deux rives de la Méditerranée - lutte contre la radicalisation, prévention du terrorisme et régulation des migrations - impliquent une plus grande coopération entre elles et considère, dans ces conditions, que doit être préservée la répartition actuelle de crédits de la politique de voisinage : 1/3 pour les pays du partenariat oriental et 2/3 pour les pays de la rive sud de la Méditerranée ;
- ⑩ Estime que la révision du volet méditerranéen de la politique de voisinage passe par une valorisation de l'Union pour la Méditerranée, tant en matière économique que dans le domaine politique ou éducatif, et une rationalisation du paysage institutionnel euro-méditerranéen, marqué par un trop grand nombre d'organes aux compétences similaires ;
- ⑪ Juge nécessaire la promotion de coopérations sous-régionales à l'image du dialogue en Méditerranée occidentale dit « dialogue 5+5 » qu'il convient désormais d'élargir à l'Égypte et à la Grèce ;

- ⑫ Souhaite que l'Union européenne promeuve une véritable relance des organisations régionales de la rive Sud de la Méditerranée à l'image de l'Union du Maghreb arabe ou de l'accord d'Agadir ;
- ⑬ Estime, dans ce cadre, que les relations entre l'Union européenne et l'Égypte doivent entrer dans une nouvelle phase permettant le développement de coopérations politiques, économiques et éducatives prenant mieux en compte les spécificités de ce pays, permettant également à l'Union européenne de faire respecter ses intérêts mais aussi de promouvoir ses valeurs ;
- ⑭ Juge indispensable, à cet effet, l'adoption de nouvelles conclusions et de priorités de partenariat par le Conseil et le déblocage des crédits gelés à destination de l'Égypte ;
- ⑮ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Paris :

- S.E Nicolas Galey, ambassadeur délégué interministériel à la Méditerranée et ancien ambassadeur de France en Égypte, Ministère des Affaires étrangères;
- S.E M. Ehab Badawy, ambassadeur d'Égypte en France ;
- M. Nicolas Suran, chef du service des relations extérieures de l'Union européenne, Direction de l'Union européenne, Ministère des affaires étrangères et du Développement international.

À Bruxelles :

- M. Cédric Fouriuscot, conseiller Afrique du Nord / Méditerranée / Voisinage, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- M. Michael Koehler, directeur Partenariat Sud au sein de la DG Near, Commission européenne ;
- M. Colin Scicluna, chargé du partenariat Sud au cabinet de M. Johannes Hanh, commissaire européen à l'élargissement et à la politique européenne de voisinage.

Au Caire :

- M. Tareq Qabil, Ministre du Commerce et de l'Industrie ;
- Mme Fayza Abounaga, conseillère du Président de la République pour les questions de sécurité nationale ;
- M. Raouf Saad, coordonnateur pour la mise en œuvre de l'accord d'association conclu entre l'Union européenne et l'Égypte ;
- M. Anwar El Sadat, membre du Parlement ;
- SS. Théodore II, Pape des coptes ;
- M. Ahmed Al-Tayeb, grand Imam d'Al-Azhar ;
- S.E M. James Moran, ambassadeur, chef de la Délégation de l'Union européenne en Égypte ;
- S.E. M. André Parant, ambassadeur de France en Égypte ;
- M. Gabriel Muñuera, chef de la Section politique et Mme Rikke Andersen, Délégation de l'Union européenne en Égypte ;

- M. Diego Escalona Paturel, chef de la Coopération, Délégation de l'Union européenne en Égypte ;
- Mme Klara Kanska, chef de la Section commerciale, Délégation de l'Union européenne en Égypte ;
- M. Tewfick Aclimandos, professeur à l'Université française d'Égypte ;
- M. Yahia Gamal, écrivain, ancien membre du parti Al Doustour ;
- Mme Malak Labib, professeure à l'Université américaine du Caire, membre du parti
- M. Adrien Pandiard, chercheur à l'Institut dominicain d'études orientales.