Club Gibraltar

WORK PAPER #1
Janvier 2017

Les conséquences mal anticipées du Traité de Lisbonne sur la politique européenne du Maroc

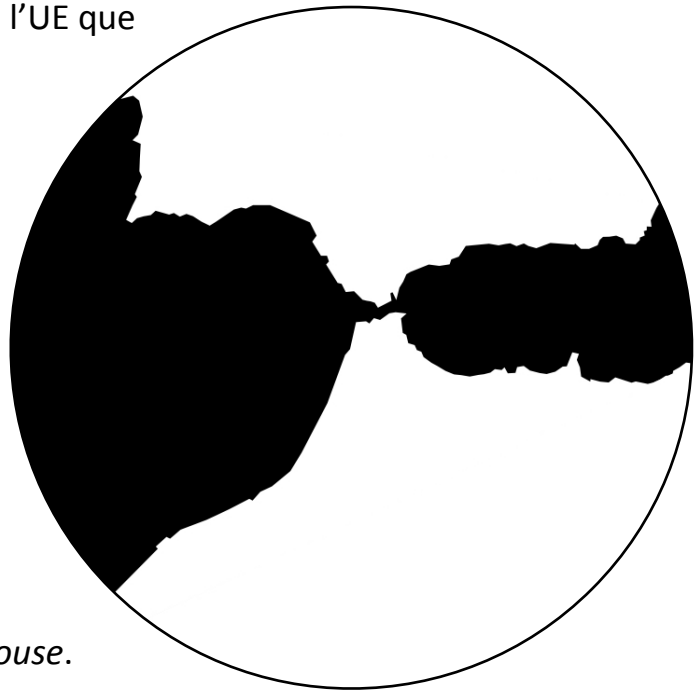
Othman El Ferdaous

Sommaire

Présentation du Club Gibraltar	3
Conventions de lecture	4
Introduction générale	5
Cartographie des cercles du projet européen	6
Quelques particularités du système communautaire	7
Les nouveaux paramètres institutionnels au sein de l'UE	10
Les cinq maux du dispositif marocain à Bruxelles	15
Etat des forces en présence au Parlement européen	17
Etude de cas : la stratégie d'influence européenne du Front Polisario	19
Décryptage : la capture du régulateur par un acteur non-étatique agile	23
Bibliographie	25

Présentation du Club Gibraltar

Cercle de réflexion indépendant visant à promouvoir l'ancrage du Maghreb dans le projet européen, en partant d'un constat simple : la Méditerranée ne sépare pas plus le Maghreb de l'UE que la mer baltique ne sépare la Scandinavie de la péninsule européenne.



La mission du Club Gibraltar est de produire une perspective « Sud-Nord » sur les affaires européennes, de répondre aux diverses consultations publiques organisées par les institutions européennes et, plus largement, de faire la pédagogie du projet européen.

Avec un focus opérationnel consistant à réunir plusieurs types d'acteurs au sein d'un même forum : autorités publiques, collectivités territoriales, entreprises du secteur privé et citoyens des deux rives.

Les membres du Club Gibraltar se réunissent quatre fois par an à huis clos autour d'une personnalité. En contrepartie de la liberté de ton dans les échanges entre membres et intervenants, les rencontres se déroulent selon la règle de *Chatham house*.

Association déclarée loi de 1901, le Club Gibraltar est inscrit au registre de transparence de la Commission européenne.

Conventions de lecture

Institutions

UE	Union Européenne
CJUE	Cour de Justice de l'UE
SEAE	Service Européen d'Action Extérieure
BCE	Banque Centrale Européenne
BEI	Banque Européenne d'Investissement
PE	Parlement Européen
RP	Représentation Permanente d'un Etat membre auprès de l'UE
PEV	Politique Européenne de Voisinage

Groupes politiques au Parlement Européen

ALDE	Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
ELDD	Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe
ENL	Groupe Europe des Nations et des Libertés
PPE	Groupe du Parti populaire européen
GUE/NGL	Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
S&D	Groupe du Parti socialiste européen
Verts/ALE	Groupe des Verts/Alliance libre européenne

Introduction générale

L'UE produit et diffuse de nombreuses normes ayant un impact très significatif au-delà des ses frontières, notamment sur les « *stakeholders concentriques*[1] » comme les pays du voisinage sud de l'Europe. Le projet européen n'en est pas pour autant un ordre établi. C'est plutôt une cible en mouvement où les pratiques inter-institutionnelles s'ajustent au gré des chocs internes et externes. La tectonique actuelle des institutions européennes évolue dans un sens qui, en l'absence d'une anticipation adéquate, démultiplie les motifs potentiels de crises avec les pays du Maghreb.

Le cas particulier du Maroc permet de comprendre les difficultés des acteurs étatiques à faire avancer leurs intérêts à Bruxelles. Jusqu'ici, le royaume n'a opposé qu'une diplomatie classiquement *westphalienne*[2] aux approches alternatives de tactiques parlementaires (ou *low politics*) déployées par le Front Polisario sur la scène européenne depuis le cessez-le-feu de 1991. Celles des prix et distinctions, des célébrités, des cinéastes, des entrepreneurs sociaux, des diasporas et des fondations philanthropiques.

La présente étude vise à analyser les causes structurelles de la baisse d'immunité des politiques européennes du Maroc, manifeste au regard des crispations répétées qui ont marqué l'axe Bruxelles-Rabat depuis 2011. Un sentiment de *vulnérabilité* et d'impuissance s'est désormais installé.

- Après le rappel de quelques particularités du système européen, il apparaitra que ses équilibres inter-institutionnels sont en constant équilibre précaire.

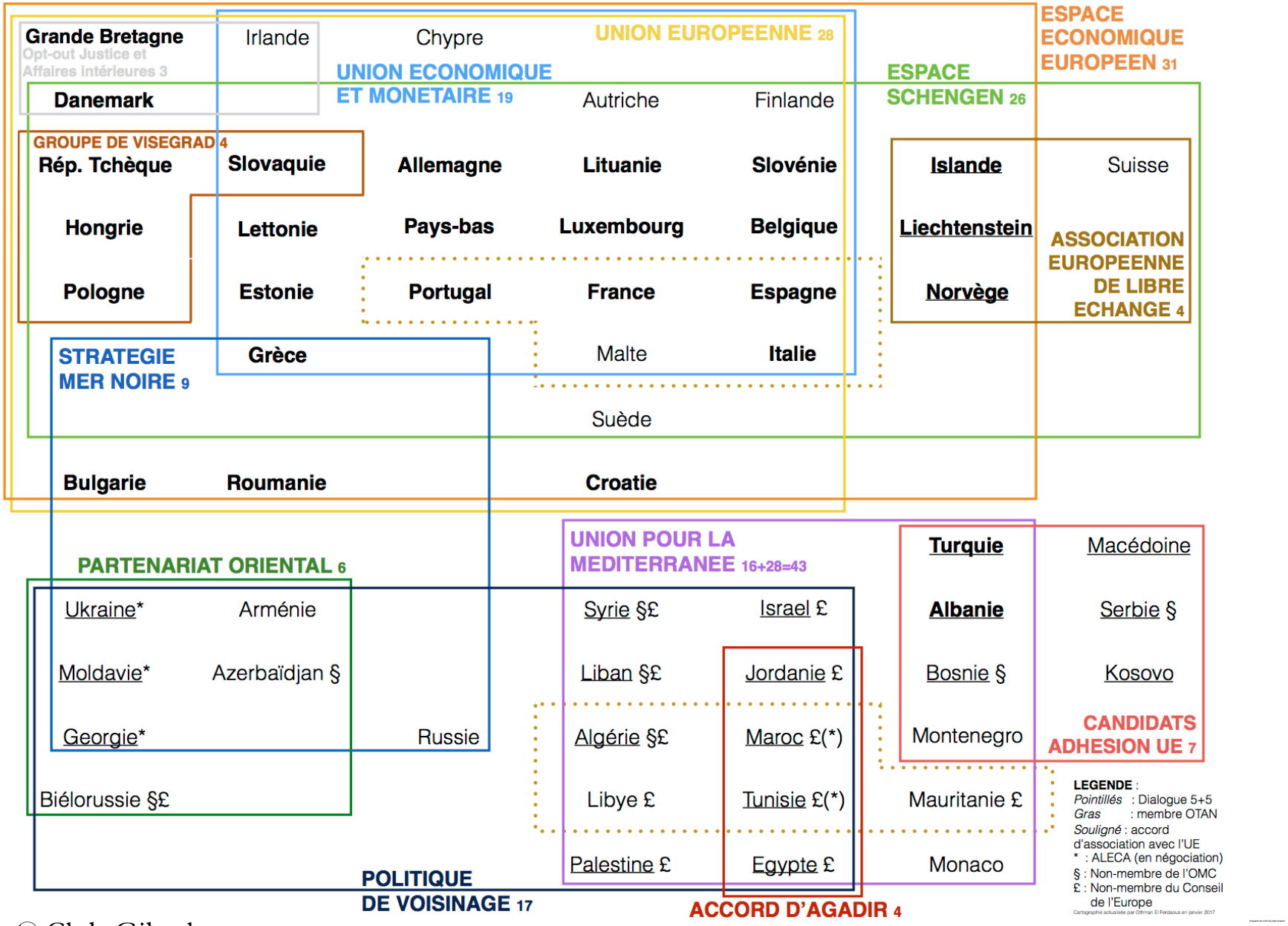
- L'analyse des vulnérabilités du dispositif marocain et des forces en présence au sein du Parlement européen permettra ensuite de situer les enjeux concrets de l'influence marocaine dans l'écosystème bruxellois.

- Il en ressortira in fine que ses qualités d'acteur non-étatique agile ont permis au Front Polisario de construire une forme d'*hégémonie culturelle* à Bruxelles, en exploitant à son profit le juridisme inhérent à la construction européenne.

[1] Parties prenantes périphériques

[2] Les Traités de Westphalie en 1648 ont donné naissance au principe universel de l'état-nation moderne, fondé sur la souveraineté nationale.

Situation du Maroc dans le projet européen



Quelques particularités du système communautaire

- **Une machine a produire des actes législatifs** : A ce jour l'UE a secrété environ 7000 règlements et 2000 directives. Cette « cathédrale normative » impliquant des milliers d'agents est soumise au contrôle a posteriori des 28 juges de la CJUE qui n'ont pas de langue maternelle en commun (provenant chacun d'un Etat membre) et ont produit jusqu'ici 30 000 arrêts.

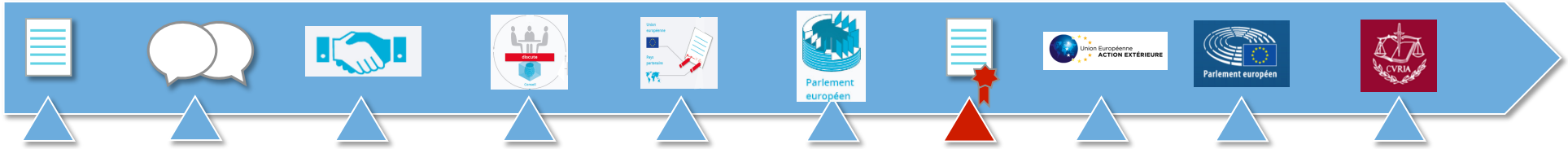
- **Le multilinguisme intégral** : Chaque texte en trois alphabets et 24 langues met en moyenne 18 mois pour advenir ; un tiers du budget du PE est dédié au multilinguisme intégral (interprétation/traduction) avec des contraintes concrètes : ne peuvent être réunies que trois commissions avec interprétation complète en 24 langues, quatre en 16 langues, cinq en 12 langues, etc. Une session plénière au PE tient d'avantage de l'« *Assemblée du Sénat de la République galactique* » imaginée par George Lucas dans *Star Wars* que d'une scène classique de démocratique représentative.

- **Une pratique extensive du compromis à tous les étages** : la pratique *coutumière* en vigueur dans UE a depuis toujours consisté à ne jamais mettre en oeuvre la majorité qualifiée contre l'Allemagne. L'absence du fait majoritaire conduit à une culture du compromis à tout prix. Entre les trois instances principales (Commission, Conseil de l'UE, Parlement) mais aussi au sein de chacune d'entre elles, avec trois ou quatre lectures. Le tout dans le cadre d'une procédure de codécision (Conseil et PE) qui conduit à adopter 80% des textes en première lecture. Avec 85 000 amendements mis au vote chaque année, la logique favorisant les compromis en amont entre forces politiques divergentes démultiplie le pouvoir d'obstruction des intérêts particuliers aguerris.

- **L'influence de la partie privée du lobbying** : La participation des intérêts particuliers à la définition de la norme européenne (consultations publiques, auditions d'experts, débats en ligne, évaluations, comités d'examens, tests de performance, études d'opinion, etc) est encore accentuée du fait de l'égalisation par le web de l'accès aux décideurs publics pour les acteurs non-gouvernementaux. Il est plus aisé d'obtenir un rendez-vous pour le compte d'une organisation non-gouvernementale (ONG) que d'une association professionnelle. Contrairement au droit national qui est en principe façonné en amont par des programmes politiques en compétition électorale, le droit européen est plutôt *surdéterminé* par les livres

verts, les livres blancs et les consultations publiques diverses auprès de la société civile tout le long du processus législatif. En ce sens, le développement du lobbying privé, qui se nourrit des interactions pré-citées, est indissociable de la construction européenne. Aujourd'hui à Bruxelles près de 30 000 lobbyistes (consultants, avocats) font face à 24 000 fonctionnaires européens.

Cycle de vie des traités internationaux : acteurs et influenceurs



Mandat de négociation du traité donné par le Conseil à la Commission

Négociation de l'accord en consultation avec le Conseil et information du Parlement

Accord sur le Texte (traduction en 24 langues) et proposition formelle d'adoption

Le Conseil discute la proposition, mise au point du texte par les juristes linguistes

Adoption provisoire du texte par le Conseil

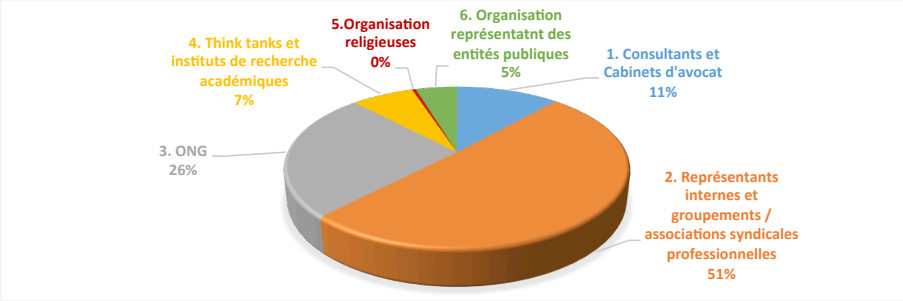
Accord du Parlement et de états membres si accord mixte

Adoption formelle par le Conseil

Suivi des relations diplomatiques avec les pays tiers par le SEAE

Contrôle par le Parlement des lois et traités votés

Jurisprudence de la CJUE



**source: conseil de l'UE 2016 (partie processus d'adoption)*
*** Rapport annuel sur le fonctionnement du registre de transparence 2015 (Parlement + Commission de l'UE)*
Infographie réalisée par Salman Barrada.

Les nouveaux paramètres institutionnels au sein de l'UE

La construction européenne est en voie de passer d'un système triangulaire (Commission, Conseil de l'UE, Parlement) vers un schéma multipolaire marqué par l'apparition de nouveaux acteurs nationaux (parlements, chancelleries), européens (CJUE, Conseil européen, Conseil de l'Euro, BCE, Cour des comptes européenne) et surtout non institutionnels (société civile, pétitions populaires, référendums citoyens). Ce glissement modifie sensiblement le jeu institutionnel européen que la diplomatie marocaine doit intégrer et anticiper. Le Maroc doit mettre à niveau ses capacités à initier des recours et à formuler efficacement ses intérêts dans cet univers multipolaire émergent.

7 évolutions méritent d'être surveillées :

- Le renforcement des pouvoirs de coordination du SEAE dans la PEV
- L'impact des arrêts de la CJUE sur l'exécution des traités
- Le renforcement du contrôle du Parlement européen
- Le déficit d'influence de la France à Bruxelles et Strasbourg
- Les mutations en cours au sein des groupes parlementaires européens
- Le poids croissant des initiatives populaires et de la société civile
- Le pouvoir normatif accru de la Commission (actes secondaires)

- **Une diplomatie européenne sous contrainte** : L'autonomie stratégique du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), organe en charge des relations diplomatiques de l'UE avec les pays non membres, est contrariée par l'interventionnisme d'un large éventail d'acteurs externes. Citons d'emblée les diplomaties nationales des Etats membres, l'OTAN, les opinions publiques (comme dans le cas de l'accord d'association avec l'Ukraine), le PE sur la politique onusienne, la Cour européenne des droits de l'homme sur la lutte anti-terroriste, la Cour des comptes européenne sur la politique migratoire, la BEI sur les financements au sahara, etc.

>>> Le glissement progressif de la Politique européenne de voisinage (PEV) sous tutelle du

SEAE : La stratégie dévoilée par Federica Mogherini en juin 2016 prévoit un accroissement du rôle de « coordination » du SEAE sur la PEV qui dépend initialement du périmètre du Commissaire à l'élargissement. Chargé de superviser les processus d'adhésion des potentiels nouveaux États membres, le Commissariat à l'élargissement se caractérise par une culture « comptable » puisqu'il doit évaluer l'avancement des pays candidats à l'aune de critères définis par les traités. Cette culture administrative de *box-ticking* est on ne peut plus éloignée du doigté, de la vision de long terme et du sens de l'engagement qui doivent présider au pilotage de la PEV à l'est comme au sud.

>>> Le risque avéré d'une diplomatie sous tutelle du juge communautaire : La CJUE est parfois décrite comme une instance discrétionnaire (*run-away agent*) libre d'influencer l'UE selon ses propres préférences, et capable d'arbitrer les divisions des Etats membres. Elle joue par exemple un rôle croissant en matière de politique étrangère : la mise en oeuvre des sanctions européennes contre la Russie suite à l'annexion de la Crimée a, par exemple, été grandement compliquée par la CJUE pour « *défaut de motivation* » . La cour est aussi critiquée pour ses incursions parfois franches dans les domaines régaliens normalement réservés aux Etats membres, comme l'illustre l'arrêt Kreil du 11 janvier 2000 sur une question de défense (l'accès des femmes à la carrière militaire en Allemagne) dans laquelle ni l'UE ni la CJUE n'ont pourtant de compétence.

- **Les pouvoirs de contrôle et d'enquête du PE** : la Commission Junker a programmé une baisse volontaire des initiatives législatives, 23 initiatives programmées au lieu d'une centaine pour la Commission précédente. Cela porte les députés européens à compenser en faisant preuve d'activisme en matière de contrôle parlementaire (« *scrutiny*, *policy regulation* »). Les eurodéputés peuvent également créer des commissions spéciales pour étudier les questions qui impliquent des pays tiers.

>>> L'irruption du contrôle parlementaire européen : Le PE s'octroie les moyens de contrôler lui-même les effets des lois qu'il a votées dans les 28 systèmes juridiques des pays membres. Ce contrôle peut se faire de façon verticale (mise en oeuvre de la norme législative) ou horizontale (proportionnalité, égalité hommes/femmes, droit social, contrôle du respect des droits fondamentaux de la Charte et de la Convention européenne des droits de l'homme). De

ce fait, le PE recherche activement une proximité avec le citoyen et les stakeholders de la société civile.

>>> Favorise à l'avenir les mécanismes de monitoring plus intrusifs que le simple échange d'information. Notons que parmi les solutions juridiques présentées comme « issue acceptable pour le juge européen » à l'invalidation en première instance de l'accord agricole Maroc-UE, figuraient des dispositifs de *scrutiny* de type « missions d'experts européens » chargés d'évaluer l'impact social des accords dans les provinces du sud.

- **L'activisme des Parlements des Etats membres** : les parlements nationaux n'interviennent plus seulement *avant* et/ou *après* le processus législatif européen, il sont associés *pendant* afin d'accroitre la légitimité parlementaire des décisions européennes. Il y a eu plus de 1600 avis des Parlements nationaux entre 2010 à 2013, et près de 336 avis depuis 2014 (dont 23% sur la subsidiarité). Les Parlements nationaux contrôlent aussi des programmes comme Europol et Eurojust.

  >>> Les 38 parlements nationaux et régionaux : Un avis consultatif de la CJUE en décembre 2016 sur l'accord UE-Singapour entérine la nécessité d'approbation des accords commerciaux signés par l'UE par les nombreux parlements nationaux et régionaux. L'épisode du blocage de l'accord de libre-échange avec le Canada par le veto des régions wallonne et bruxelloise qui représentent un total de cinq millions d'habitants illustre l'évolution de la hiérarchie des normes.

  >>> En filigrane pointe la construction d'une opinion collective des Parlements nationaux, avec une coordination croissante entre députés nationaux et européen. Le PE a par exemple demandé le 25 février 2016 aux gouvernements de l'UE de geler leurs livraisons d'armes à l'Arabie saoudite, il a été suivi le 15 mars 2016 par le Parlement hollandais qui a voté l'interdiction des exportations d'armements vers ce pays.

- **Le déficit d'influence de la France à Bruxelles** : Elle compte actuellement moins de dix coordinateurs[3] au PE quand les allemands en ont trois fois d'avantage. Les eurodéputés français sont éclatés entre formations politiques antagonistes tandis que les allemands convergent et savent « *chasser en meute* ». L'influence des parlementaires français est surtout hypothéquée

[3] Débuté européen représentant son groupe politique au sein d'une commission parlementaire du PE

par leurs carrières instables au niveau européen (recyclages de fin de parcours), en comparaison des allemands qui font bien plus souvent trois mandats d'affilée (leur doctrine est « *un mandat pour apprendre, un mandat pour peser et un mandat pour transmettre* »). Enfin la dyarchie Elysée/Matignon, singulière en Europe, peut parfois concourir à affaiblir la position française dans les négociations européennes.

- **La fin de la « Grande coalition », une prime aux minorités agissantes** : En recourant à un compromis au centre, les rapporteurs de projets de lois pouvaient jusqu'ici créer une alliance *imbattable* entre deux groupes parlementaires sur huit. Or les grands partis recueillent de moins en moins de voix, en 2004 PPE-S&D 64% des voix (76% avec Libéraux) ; en 2009 PPE-S&D 61% des voix (72% avec Libéraux) et en 2014 PPE-S&D 55% des voix (63% avec Libéraux).

  >>> L'importance des forums para-parlementaires : La tendance des grandes formations a recueillir de moins en moins de voix facilite le travail d'obstruction des représentants d'intérêts particuliers, notamment à travers les vecteurs para-parlementaires que sont les intergroupes du PE. L'exemple de l'activisme des eurodéputés verts et ex-communistes au sein de intergroupe « *Western Sahara »* montre qu'ils y trouvent un espace de lobby interne et informel, où la parole est libre de la discipline des groupes politiques (consignes) et des procédures des commissions (temps de paroles).

- **Démocratie d'opinion, le poids croissant des initiatives populaires** : de nombreuses voix appellent à une fin du monopole d'initiative législative de la Commission européenne. Les manifestes citoyens peuvent d'ores et déjà perturber des accords internationaux, comme l'a illustré le référendum consultatif au Pays-bas sur l'accord d'association UE-Ukraine. Inversement le rejet par la Commission de l'initiative « Stop TTIP » (3,2 millions de signatures) illustre une résistance qui pourrait inciter des Parlements nationaux à s'appuyer dessus pour passer des résolutions contraignantes. Autre illustration : le SEAE a répondu en 2015 à une pétition de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la torture sur un cas de détention en Guinée équatoriale.

La création d'un droit d'initiative citoyenne par le Traité de Lisbonne
L'alinéa 4 de l'article 11 du traité sur l'Union européenne indique : « *Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissant d'un nombre significatif d'Etats membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.* »

- **Le labyrinthe des législations secondaires :** Des enjeux importants se nouent désormais autour du post-législatif. Les lois sont de plus en plus minimalistes causant une inflation de la législation secondaire. Les « *actes délégués* » (pour les lois comportant une autorisation explicite du Parlement) et les « *actes d'exécution* » (en vertu du principe de subsidiarité) transfèrent vers la Commission la charge de préciser les modalités d'application de la loi. Le pouvoir discrétionnaire de la Commission est *encadré* par une coordination avec des comités composés de représentants des États membres. L'accord inter-institutionnel « *Better Regulation* » a été publié le 12 mai 2016 au Journal Officiel.

- **L'adhésion tôt ou tard de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme :** Sa conséquence la plus notable sera l'émergence à terme d'une forme de contrôle « supra-européen » par un organe extérieur. L'adhésion impliquerait la mise en conformité de certaines législations internes et des accords internationaux, avec des conséquences multiples en matière de traités internationaux : obligations d'évaluation d'impact, respect de la Convention de 1949, etc.

Les cinq maux du dispositif marocain à Bruxelles

- **Capitulation linguistique** : 1/3 des 100 membres de l'intergroupe « Western Sahara » au PE proviennent de pays germanophones, 1/4 italophones et 1/4 hispanophones. Alors que l'ensemble formé par le Groupe d'amitié et la Commission parlementaire mixte UE-Maroc est aux deux tiers francophone et à seulement 5% germanophone et 2% italophone.

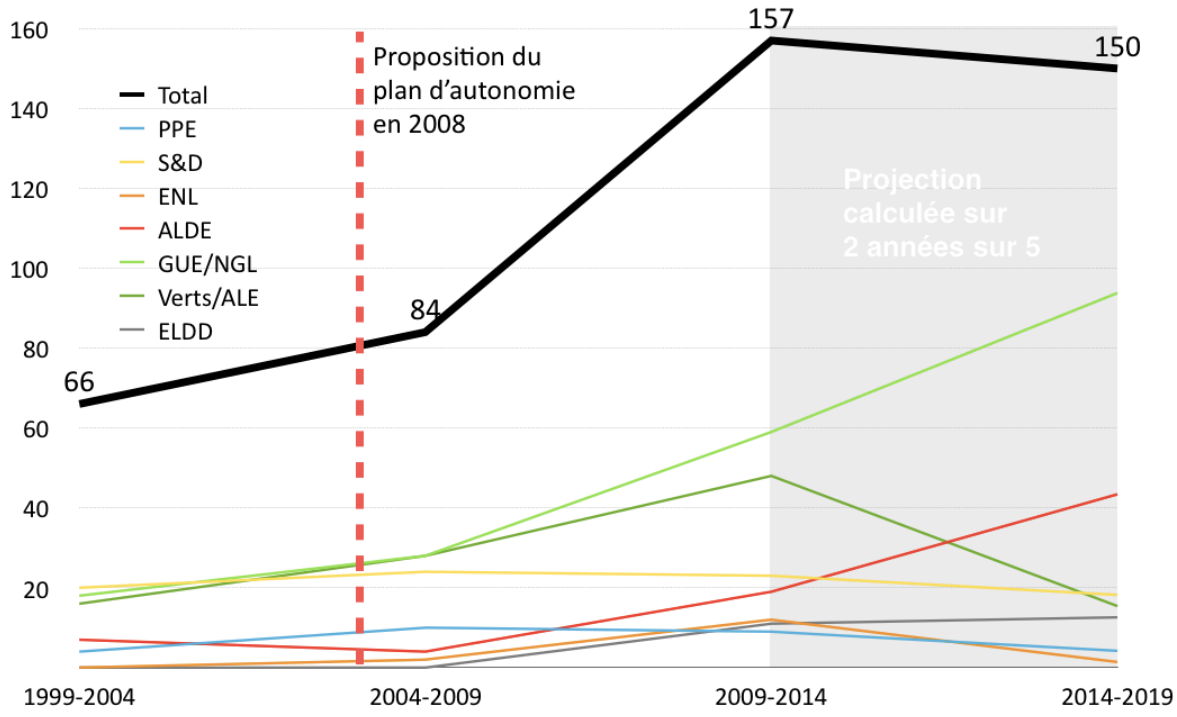
- **Hémiplégie partisane** : 57% des membres de l'intergroupe Western Sahara sont de gauche, un seul fait partie du groupe PPE où le Maroc compte la plupart de ses soutiens (cf. tableau en page 18). Fort de ses appuis dans le monde associatif, le Front Polisario est soutenu par deux importants groupes pivots dans l'équilibre précaire (72 vs 74) entre sociaux-démocrates d'Europe du nord et socialistes d'Europe du sud : les écologistes et les ex-communistes. Cet équilibre sera modifié si le Brexit se matérialise par l'absence après 2019 des 20 sièges du parti travailliste (11% du groupe S&D).

- **Claustration défensive** : Le Polisario et ses alliés saturent le dispositif marocain à Bruxelles par une guérilla législative (cf. graphique en page suivante) qui a moins pour objectif de passer des amendements défavorables que d'enrayer l'agenda marocain. Avant que le Maroc n'introduise sa proposition pour la négociation d'un statut de large autonomie du Sahara dans le circuit onusien, il y avait en moyenne depuis 1999 près de 15 questions par an sur la thématique « Western Sahara » au PE ; ce ratio est au delà de 38 depuis 2008.

- **Syndrome du « *téléphone arabe* »** : Le hiatus naturel qui existe entre ceux qui présentent les expertises et plaidoyers (à Bruxelles) et ceux qui les produisent (à Rabat) n'est pas suffisamment traité. Or les premiers enjeux de l'influence sont l'intelligibilité et la prise en considération de la sociologie des cibles auxquelles on s'adresse.

- **Inadaptation fonctionnelle** : La Mission permanente du Maroc auprès de l'UE est d'avantage organisée comme une (modeste) ambassade que comme une Représentation Permanente (RP) auprès d'un ensemble de 510 millions d'habitants. Ses effectifs sont surtout issus des Affaires étrangères, là où les autres RP font une part importante aux personnels détachés d'autres ministères, porteurs d'une légitimité à la fois politique et technique.

Questions « Western Sahara » au Parlement européen



Club Gibraltar

Décompte effectué en décembre 2016 à partir de www.europarl.europa.eu

Etat des forces en présence au Parlement européen

Classement (sur 751) par MEPranking.eu des eurodéputés les plus influents (au 21/11/2016)	Total	Nbre de Nationalités	Moyenne des rangs	Rang du Président	Nbre de VP	Moyenne des rangs des VP
Commission parlementaire mixte UE-Maroc	4	4	250	255	2	304
Groupe d'amitié UE-Maroc	11	4	310	525	1	317
Délégation de l'Union Pour la Méditerranée au PE	85	20	289	255	3	406
Délégation du Maghreb au PE	84	15	260	255	2	239
Intergroupe « Western Sahara »*	100	15	294	343	3	**58**
Commission parlementaire mixte UE-Turquie	48	19	383	650	2	393
Groupe d'amitié parlementaire UE-Algérie	20	nc	nc	488	nc	nc

** dont 23 allemands, 23 italiens, 16 espagnols, 9 suédois, 6 portugais, 5 autrichiens et 5 britanniques*

Il y a au PE une asymétrie saisissante entre les soutiens du Maroc et ceux du Front Polisario. D'une part :

- **La Commission parlementaire mixte et le Groupe d'amitié UE-Maroc totalisent ensembles 15 eurodéputés de six nationalités**. A titre de comparaison la Commission parlementaire mixte UE-Turquie comprend seule 48 députés de 19 nationalités.

- **Le Groupe d'amitié UE-Maroc est actuellement présidé par son avant-dernier membre le plus influent**, et son unique Vice-Président (VP) est classé à la 317e position. Au regard de la mission de plaidoyer qui échoit à ce groupe d'amitié, il n'est pas anecdotique de relever qu'il ne revendique que 52 abonnés sur WordPress et 782 likes sur Facebook.

Et d'autre part :

- **L'intergroupe Western Sahara comprend 100 députés de 15 nationalités différentes**, quand celui sur la « *lutte contre la pauvreté extrême* » n'en compte que 30 et celui pour « *la tolérance religieuse* » seulement 15, cela illustre le degré d'engagement obtenu par les alliés du Front Polisario.

- **Ses trois vice-présidents sont en moyenne classés en 58ème position (sur 751)** des eurodéputés les plus influents au PE, ce qui dénote un entregent parlementaire non négligeable.

- **L'intergroupe Western Sahara comprend 21 eurodéputés classés parmi les 100 plus influents du PE**, contre seulement 4 pour l'ensemble Groupe d'amitié + Commission parlementaire mixte Maroc-UE.

- **Un groupe parlementaire d'amitié Algérie-UE a été créé en 2015** sous la présidence de l'espagnol Santiago Fisas Ayxela (PPE), mais la liste de ses vingt membres revendiqués n'a, semble-t-il, pas été rendue publique.

Groupe politique	Intergroupe Western Sahara		A & B	Groupe d'amitié UE-Maroc (A)		Commission parlementaire UE-Maroc (B)	
ADLE	6	**6 %**	**32 %**	4	36 %	2	25 %
ELDD	4	**4 %**	**0 %**	0	0 %	0	0 %
ENL	1	**1 %**	**0 %**	0	0 %	0	0 %
PPE	1	**1 %**	**37 %**	4	36 %	3	38 %
GUE/GVN	25	**25 %**	**5 %**	1	9 %	0	0 %
S&D	56	**56 %**	**26 %**	2	18 %	3	38 %
Verts/ALE	7	**7 %**	**0 %**	0	0 %	0	0 %

Etude de cas : la stratégie d'influence européenne du Front Polisario

Pour comprendre les biais culturels qui piègent la communication entre partenaires Marocains et Européens, il faut analyser la façon dont le Front Polisario a réussit à sublimer sa perception auprès des opinions européennes, passant d'une image d'organisation paramilitaire à celle d'une organisation civile. Suite au cessez-le-feu de 1991 sous l'égide des Nations-unies, le Front Polisario a mis en oeuvre une stratégie dynamique de communication et d'alliances à destination de l'UE.

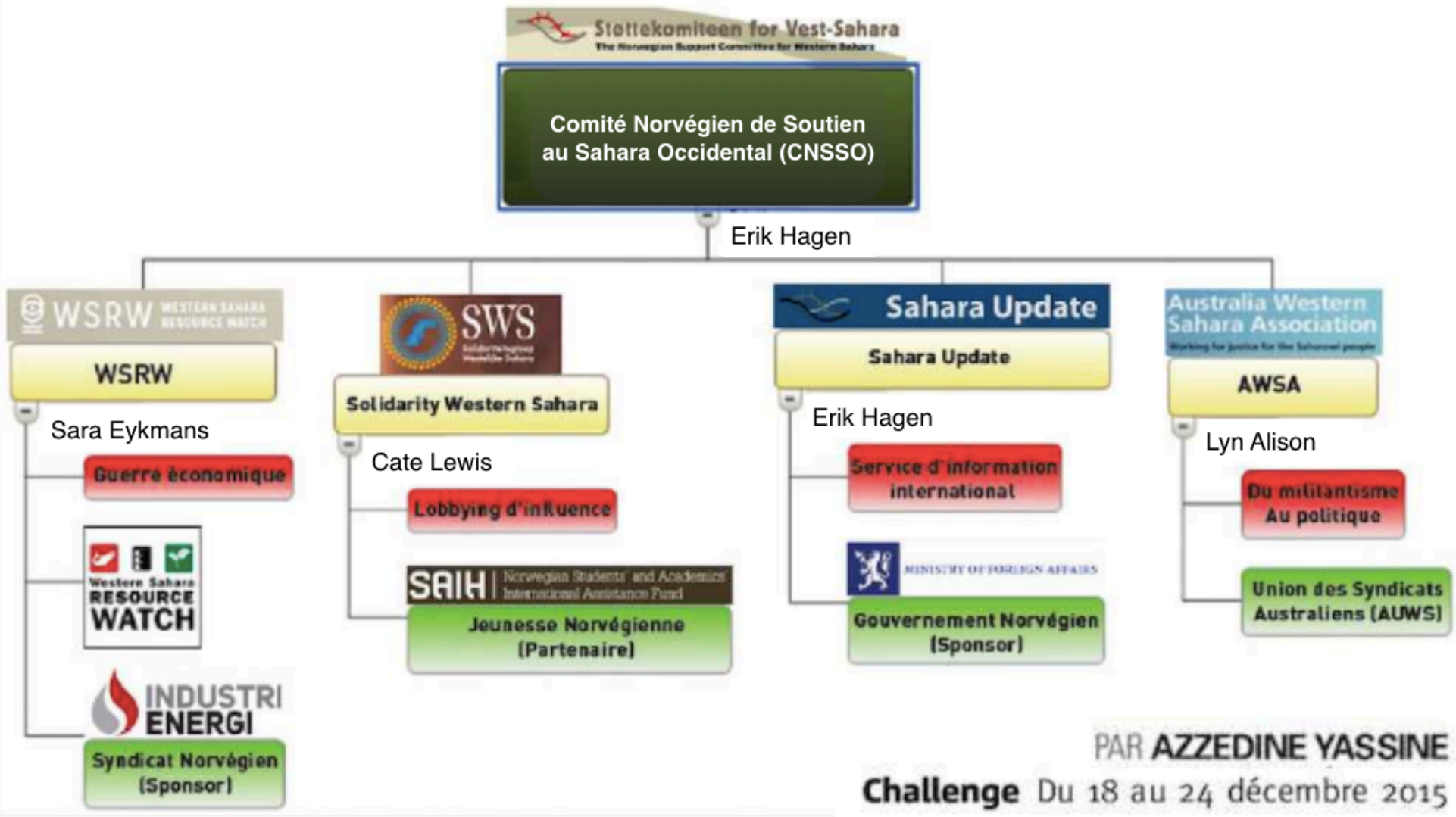
- **Le tournant des années 1990** : Avant la chute du mur de Berlin, le créneau de la défense des droits de l'homme était paralysé par les crispations idéologiques est/ouest. La dislocation de l'URSS en 1990 a mis fin au blocage des mécanismes onusiens et permis l'émergence d'acteurs non-étatiques nouveaux. La société civile, les entreprises multinationales et les grandes fortunes ont tiré avantage de cette évolution pour s'établir en tant que parties-prenantes reconnues. Une époque décrite par Michael Ignatieff comme une phase de « *politisation et d'idolâtrie des droits de l'homme* » faisant oublier que « *la souveraineté de l'Etat demeure la meilleure garantie contre le chaos* ». Par exemple, Stephen Zunes pouvait alors écrire dès 1987, dans un article intitulé « *Nationalism and Non-Alignment: The Non-Ideology of the Polisario* », que celui-ci avait créé « *peut-être le seul système politique démocratique, unifié et en bon état de fonctionnement existant en Afrique* ». Erreur d'appréciation manifeste au regard des quatre décennies qu'aura finalement passées Mohamed Abdelaziz à la tête du mouvement.

- **Le Front Polisario, une ONG comme les autres?** : C'est dans cette atmosphère de progrès moral généralisé que le Front Polisario a tiré profit des transformations à l'oeuvre pour prendre l'apparence des organisations civiles transnationales, agiles et présentant les faciès scandinaves ou australiens de la classe désormais mondialisée des militants associatifs. Depuis le cessez-le-feu de 1991 (imposé sur le terrain par le succès du berm[4] marocain), le Front Polisario occupe une niche porteuse sur le marché mondial de la militance associative.

[4] « Mur de sable » : fortification construite sur 2700 km entre 1980 et 1986 et composée de remblais de sable sur 2 ou 3 lignes

Une véritable holding associative active depuis 1993 : le « *Comité Norvégien de Soutien au Sahara Occidental* »

- Guerre économique : *Western Sahara Ressource Watch* est sponsorisé par le syndicat norvégien *Industri Energi* (60 000 membres) et chargé, par exemple, de harceler les partenaires commerciaux de l'OCP.
- Jeunesse : *Solidarité Western Sahara* est partenaire de l'organisation de jeunesse norvégienne *SAIH* ou *Norwegian Students and Academics International Assistance Fund* (160 000 étudiants).
- Syndicats : L'*Union des syndicats australiens* (AUWestern Sahara) est la colonne vertébrale de l'*Australia Western Sahara Association*. Cette dernière a adressé dès le 10 avril 2010 un courrier au Président du conseil de sécurité lui demandant d'intégrer la protection des droits humains dans le mandat de la Minurso. (source : Azzedine Yassine)


Stottekomiteen for Vest-Sahara
Comité Norvégien de Soutien au Sahara Occidental (CNSSO)
Erik Hagen
WSRW
WSRW
Sara Eykmans
Guerre économique
Western Sahara RESOURCE WATCH
INDUSTRI ENERGI
Syndicat Norvégien (Sponsor)
SWS
Solidarity Western Sahara
Cate Lewis
Lobbying d'influence
SAIH Norwegian Students' and Academics' International Assistance Fund
Jeunesse Norvégienne (Partenaire)
Sahara Update
Sahara Update
Erik Hagen
Service d'information international
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
Gouvernement Norvégien (Sponsor)
Australia Western Sahara Association
AWSA
Lyn Alison
Du militantisme Au politique
Union des Syndicats Australiens (AUWS)
PAR AZZEDINE YASSINE
Challenge Du 18 au 24 décembre 2015

- **Le choix de la Norvège** : Membre de l'Espace Economique Européen mais pas de l'UE, ce pays n'est soumis qu'à un tiers des régulations auxquelles doivent se conformer les membres à part entière de l'UE. Avec une population de cinq millions d'habitants pour dix millions d'adhésions aux ONG, 84% des norvégiens sont membres d'une association et 60% en sont membres de deux.

- **L'effet de levier des fondations** : Les organisations alliées du Front Polisario sont bien pourvues puisque leurs financements sont renforcés par les millions d'euros des agences occidentales d'aide publique au développement et du système de dons philanthropiques défiscalisés[5] des fondations privées américaines (ex : Fondations Mertz Gilmore, Open Society, Skoll, etc).

- **Le recours au consulting diplomatique** (*diplomatic advisory*) : Les indépendantistes sont étroitement assistés par le cabinet anglo-saxon « Independent Diplomat », inscrit en tant qu'organisme « sans but lucratif » au registre des lobbies de l'UE.

Independent Diplomat déclarait 1,4 M€ de dons privés en 2013 (en plus des 1,2 M€ de dons publics en provenance de Norvège, de Suisse et du Royaume-uni) mais n'a visiblement facturé à ses clients que 900 000 €, soit à peine un quart de ses ressources.

[5] « *Les dons des fondations américaines à l'étranger dépasseraient les trois milliards de dollars annuels (…) Les Etats-unis afferment une part importante de l'agenda international à leurs grandes fortunes* » (Bellina, Magro & Villemeur, 2008)

Décryptage : la capture du régulateur par un acteur non-étatique agile

Pourquoi la partition jouée par le Front Polisario - qui ne dispose tout au plus que d'une personnalité juridique fonctionnelle transitoire, ne s'appuie que sur 4,6%[6] de la population du Sahara occidental et n'exerce dans les faits aucun pouvoir réel sur ce territoire - rencontre-t-elle tant d'écho à Bruxelles? Les indépendantistes sont parvenus à construire des relations fluides à long terme avec les régulateurs (eurodéputés, fonctionnaires européens) et les experts (chercheurs, journalistes) pour les amener à « *penser non gouvernemental* » plutôt que de penser « *intérêt général* ». Ces relations ont été construites dans le cadre d'un écosystème particulièrement accueillant :

- **La culture européenne du compromis maximise le pouvoir d'obstruction des intérêts particuliers** : Une étude comparative d'*APCO Worldwide* montre qu'il existe à Washington DC une forte corrélation entre la taille des associations et leur influence, tandis qu'à Bruxelles cette corrélation est bien moindre. Dans l'UE plus qu'ailleurs, la « *capture du régulateur* », selon l'expression du Nobel d'économie George Stiegler, permet à des acteurs agiles, représentant des intérêts particuliers (cf. page 7), de maximiser leur pouvoir d'obstruction et d'exercer, in fine, une emprise culturelle sur les institutions démocratiques. La « capture culturelle » (*non-material capture*) signifie que le *régulateur* (entendu ici au sens applicable au PE et à la CJUE) se met à penser comme le *régulé* et incorpore ses biais cognitifs et ses stéréotypes narratifs.

- **Le projet européen allié objectif des indépendantismes régionaux** : L'auto-proclamation de l'indépendance du Kosovo en 2008 a été, selon le mot de l'historien Jean-Arnault Dérens, « *la dernière pièce du puzzle post-yougoslave mais la première pièce d'une nouvelle fragmentation* » (Italie du nord, Ecosse, Catalogne, Flandre, Pays Basque). Outre les abandons de souveraineté imposés aux états centraux, la construction européenne a depuis le Traité de Rome de 1957 régulièrement donné des gages de reconnaissance au fait régional. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'importance des consultations du Comité des Régions et du Conseil Economique et Social, rendues obligatoires en amont par les traités.

[6] Les Sahraouis établis dans les camps de Tindouf en Algérie représentent près de 40 000 personnes soit environ 4,6% de l'ensemble de la population des trois régions du Sahara que le dernier recensement du *Haut Commissariat au Plan* (publié en 2014) évalue à 869 258 habitants.

Enfin l'existence de plusieurs Etats membres peuplés de moins d'un million d'habitant[7] (Malte, Luxembourg, Chypre), achève de légitimer les logiques de centrifugation ethno-culturelle, qui entérinent les ruptures de solidarité nationale au nom de particularismes identitaires locaux.

L'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016
Adopté par 369 voix au PE en 2012, l'accord agricole de l'UE avec le Maroc, dont 40% de la population vit de l'agriculture, était l'une des principales composantes de la « réponse » européenne aux printemps arabes. L'arrêt de la CJUE précise que le champ d'application territorial de cet accord agricole est « *le même que celui de l'accord d'association* ». Or toute adoption d'un protocole additionnel, une clause territoriale par exemple, nécessiterait un vote à la majorité au sein du Conseil de l'UE dans le cas de l'accord agricole, et un vote à l'unanimité (doublé d'une ratification par l'ensemble des Parlements des Etats membres) dans le cas de l'accord d'association.

Conclusion : Etre influent c'est être présent en amont pour conditionner l'environnement et comprendre les anticipations des acteurs. Par nécessité, le Front Polisario a appris à connaitre le terrain européen, à exploiter les alternances politiques, les dissensions entre instances administratives et politiques, les rivalités entre capitales et chancelleries, et les discordances entre pouvoirs législatif et judiciaire. Les indépendantistes martèlent un message clair ayant des connexions émotionnelles grâce à la mise en avant de récits personnels. Ces messages simples, répétés à l'envie pour animer le réseau de leurs soutiens, ont suffi à matérialiser le conflit aux yeux de beaucoup d'observateurs non avertis. Les tactiques parlementaires et les diplomaties alternatives du Front Polisario se sont, par ailleurs, habilement inscrites dans les interstices de la tectonique inter-institutionnelle mise en branle par la signature en 2007 du Traité de Lisbonne. Cette onde propagée fut à l'origine des crises de la pêche en 2011, de la tomate en 2014 puis de l'accord agricole en 2016. Doté de l'une des société civiles les plus dynamiques du monde arabe et de quelques autres atouts décisifs, il n'appartient qu'au Maroc d'ériger l'influence à Bruxelles au rang de politique publique à part entière.

[7] Un eurodéputé maltais ou luxembourgeois représente neuf fois moins de citoyens qu'un français

Bibliographie

Minoritarian Activism, Judicial Politics in the European Union
Olof Larsson, Göteborg Studies in Politics, 2016

Diplomates indépendants : émergence d'un statut. La dynamique des diplomaties non gouvernementales à l'orée du XXIe siècle
Chantal-Nina Kouoh, L'Harmattan, 2015

Séparatisme dans l'Union Européenne
Matthias Bieri, Center for Security Studies de l'ETH Zürich, 2014

Reshaping European Lobbying
Daniel Guéguen, PACT European Affairs publications, 2013

Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it
Daniel Carpenter, David A. Moss, Cambridge University Press, 2013

Le Sahara occidental : un territoire revendiqué... des territoires imaginés ?
Julien Dedenis, Armand Colin, 2011

La transnationalisation de l'action collective
Siméant Johanna, La Découverte « Recherches », 2010

Le processus européen de décision après le traité de Lisbonne
Florence Chaltiel, Collection Réflexe Europe, La Documentation Française, 2010

Politique européenne : Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne
Thierry Chopin, Yves Bertoncini, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2010

La gouvernance démocratique - Un nouveau paradigme pour le développement ?

Séverine Bellina, Hervé Magro et Violaine de Villemeur, Karthala Editions, 2008

Introduction to International Relations: Theories and approaches
Jackson, Robert H. and Georg Sørensen, Oxford University Press, 2007

Human Rights as Politics and Idolatry
Michael Ignatieff, Princeton University Press, 2003

Nationalism and Non-Alignment : The Non-Ideology of the Polisario
Stephen Zunes, Indiana University Press, 1987

Sur le web :

Trademarks : APCO's Study of Trade Associations in Washington and Brussels
Apco Worldwide, 2016
http://trademarks.apcoworldwide.com

The EU's 'diplomatic accident' with Morocco shows the perils of judge-led foreign policy
Luigi Lonardo, London School of Economics, 7 mars 2016
http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/03/07/the-eus-diplomatic-accident-with-morocco-shows-the-perils-of-judge-led-foreign-policy/

Les dessous du dossier de la campagne contre les intérêts du Maroc
Azzedine Yassine, Challenge Hebdo, Numéro 537 (pages 18-19-20), 18 décembre 2015
http://fr.calameo.com/read/0040073011b4c59eb5a91

© 2017, Tous droits réservés