



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE



ATELIER:
UNION POUR LA
MÉDITERRANÉE:
PERSPECTIVES
D'AVENIR

AFET



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION

DIRECTION B

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

ATELIER

UNION POUR LA MÉDITERRANÉE: PERSPECTIVES D'AVENIR

Résumé

Les soulèvements dans le monde arabe ont bouleversé le contexte national et régional dans le sud de la Méditerranée. Au niveau bilatéral, l'UE a apporté une réponse rapide et substantielle à ce nouveau paysage géopolitique en révisant sa politique européenne de voisinage (PEV). La réforme du cadre multilatéral de ses relations avec les partenaires du sud de la Méditerranée demeure toutefois un défi. Un atelier organisé sous les auspices du président du Parlement européen Martin Schulz a permis d'étudier les meilleurs moyens de renforcer l'Union pour la Méditerranée (UpM). Les exposés suivants présentent les contributions de trois spécialistes ayant participé à cet atelier. Timo Behr a proposé quatre options avant de se prononcer en faveur d'une approche pragmatique. Étant donné les incertitudes et les difficultés croissantes dans la région, il est probable que l'UpM avancera à petits pas, mais ne consentira que peu d'efforts pour développer une vision plus large concernant son développement. Selon Richard Youngs, l'UE doit collaborer davantage pour comprendre les demandes et les intérêts du monde arabe. Il plaide en faveur d'une «multilatéralisation» de la PEV et du lancement simultané d'initiatives conjointes avec les puissances régionales au Proche-Orient et les acteurs internationaux. Pour Jean-Yves Moisseron, il faut changer de paradigme. Comme le «mythe méditerranéen» n'a pas réussi à mobiliser les partenaires du Sud, il convient de mettre en place une nouvelle approche des relations multilatérales, basée sur un véritable dialogue culturel et sur une pleine collaboration entre les parlements démocratiquement élus et les sociétés civiles du sud de la Méditerranée.

Cet atelier a été demandé par la Délégation du PE à l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée .

AUTEURS:

Dr. BEHR Timo, L'Institut finlandais des affaires internationales, Helsinki, Finlande

Prof. YOUNGS Richard, Directeur Général de FRIDE, Madrid, Espagne

Prof. MOISSERON Jean Yves, Institut de Recherche pour le développement, Paris, France

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE:

Pekka HAKALA
Direction générale des politiques externes de l'Union
Département thématique
WIB 06 M 071
rue Wiertz 60
B-1047 Bruxelles

Assistante Editoriale: Agnieszka PUNZET

VERSIONS LINGUISTIQUES:

Originale: EN, FR; Traductions: FR et EN

A PROPOS DE L'EDITEUR

Date de clôture de rédaction: 07 August 2012.

© Union européenne, 2012

Imprimé en Belgique

ISBN: 978-92-823-3875-9

Doi: 10.2861/62588

Cette étude est disponible sur l'internet

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

Pour obtenir d'autres exemplaires, veuillez envoyer une demande par courriel à l'adresse suivante:
poldep-expo@europarl.europa.eu

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITE

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, moyennant la mention de la source et à condition notifier au préalable l'éditeur et d'envoyer au préalable une copie de la publication à l'éditeur..

TABLE DES MATIERES

1. FUTURES POSSIBILITÉS POUR L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE	4
SYNTHESE	4
INTRODUCTION	5
1.1 L'OPTION «REPRENDRE A ZERO»	5
1.2 L'OPTION «AGENCE DE DEVELOPPEMENT»	6
1.3 L'OPTION «UNION POLITIQUE»	7
1.4 L'OPTION «CONFÉRENCE DIPLOMATIQUE»	8
1.5 PERSPECTIVES D'UN PARTENARIAT POLITIQUE	9
2. L'AVENIR DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES	10
SYNTHESE	10
INTRODUCTION	10
2.1 PLURALISME EN MÉDITERRANÉE	11
2.2 OPPORTUNITÉS	12
3. UN NOUVEAU PARADIGME DANS LE PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN	13
SYNTHESE	13
INTRODUCTION	13
3.1 LES LEÇONS NON-TIREES DE L'ECHEC DU PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN	14
3.2 UN MILLEFEUILLE INSTITUTIONNEL	14
3.3 LES TROIS CHOCS	15
3.4 VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME	17
3.5 CHANGER DE PARADIGME ?	18
3.6 CONCLUSION	19

1. FUTURES POSSIBILITÉS POUR L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

DR TIMO BEHR

Synthèse

Le Printemps arabe a transformé le climat intérieur et géopolitique en Méditerranée. Ce changement laisse place à un nouveau contexte pour la formulation de politiques européennes dans la région. Alors que l'UE s'est montrée rapide pour réadapter ses politiques bilatérales, la réforme du cadre multilatéral de ses relations – à savoir l'UpM, en proie à des difficultés – demeure un défi de taille. Le présent exposé défend l'idée que l'UE aura à choisir entre quatre options sur la manière de rétablir ses relations multilatérales avec la région méditerranéenne.

- **L'option «reprendre à zéro»:** l'UE peut démanteler l'UpM et concentrer toute son attention sur ses relations bilatérales. Cette option permettrait de libérer des ressources supplémentaires et favoriserait une plus grande flexibilité, mais elle représenterait également un signe de faiblesse de l'UE, renforcerait un système de relations en étoile et pourrait faire sombrer à jamais le cadre multilatéral des relations euro-méditerranéennes.
- **L'option «agence de développement»:** l'UE pourrait renforcer l'orientation économique et axée sur les projets de l'UpM, tout en minimisant ses aspects politiques. À long terme, cette option pourrait permettre à l'UpM de devenir une agence de développement plus traditionnelle, mais elle la priverait d'un cadre politique plus que nécessaire, tout en la laissant exposée à d'éventuelles retombées politiques négatives.
- **L'option «union politique»:** l'UE pourrait essayer de raviver la vision politique originelle de l'UpM en remaniant ses institutions dans le but de réduire les éventuels blocages politiques. Cette option exigerait un rôle renforcé de la société civile et l'introduction du vote à la majorité qualifiée (VMQ), mais elle semble improbable au vu du climat politique actuel et pourrait favoriser de nouvelles divisions et de nouveaux blocages.
- **L'option «conférence diplomatique»:** l'UE pourrait tenter de séparer les orientations politique et économique de l'UpM en ravivant l'idée d'une conférence diplomatique multilatérale pour la Méditerranée. Cette conférence diplomatique permettrait à l'UpM de faire participer un plus grand nombre d'acteurs et de se concentrer sur le rétablissement de la confiance. Elle y perdrait toutefois de la grandeur du projet initial.

Chacune de ces possibilités offre des avantages, mais présente également des inconvénients. Pour corriger les défauts de l'UpM présents dès sa conception et l'adapter au nouveau contexte régional, certaines réformes de fond s'imposent. Il s'agira essentiellement de choisir entre faire avancer ou faire reculer l'intégration euro-méditerranéenne. Si l'on ne tranche pas, l'UpM court le risque de se retrouver dans une impasse institutionnelle dans un avenir prévisible.

Introduction

Le Printemps arabe a transformé le climat intérieur et géopolitique en Méditerranée. Ce changement laisse place à un nouveau contexte pour la formulation de politiques européennes dans la région. Jusqu'à il y a peu, l'UE a réagi à cette transformation sismique en adaptant ses politiques et ses outils bilatéraux. Alors que l'orientation de l'UE centrée sur la PEV présente des avantages, le contexte régional toujours incertain a fait qu'elle a encore plus affaibli le niveau multilatéral déjà fragile des relations euro-méditerranéennes. Cette orientation sur l'engagement bilatéral n'est sans doute pas une surprise au vu des perspectives plutôt désastreuses pour la coopération régionale en Méditerranée. Pour autant qu'on puisse en juger, les relations israélo-arabes se sont dégradées à la suite du Printemps arabe, les tensions avec l'Iran s'exacerbent, de nouvelles divisions émergent dans le camp arabe et une grande incertitude règne toujours en ce qui concerne la future orientation de la politique étrangère des États postrévolutionnaires. On peut également remarquer que l'UE est aujourd'hui nettement plus faible et plus divisée que jamais auparavant et que les intérêts et l'engagement de l'Europe envers l'intégration euro-méditerranéenne semblent sur le déclin.

En dépit de cet environnement défavorable, d'importants efforts ont été consentis ces derniers mois pour remettre l'UpM sur la bonne voie. La nomination de Fathallah Sijilmassi au poste de Secrétaire général de l'UpM, le transfert de la coprésidence de l'UpM à l'UE et à la Jordanie, la promesse d'un soutien financier supplémentaire par la BEI, ainsi que le lancement de nouveaux projets¹ offrent tous des avantages à l'institution aux prises avec des difficultés. Nous ne pouvons toutefois espérer que ces récents efforts soient couronnés de succès que si nous les formulons dans une stratégie à long terme garantissant la pertinence de l'UpM dans le contexte régional émergent. En l'absence d'une telle stratégie, l'UpM restera vulnérable face aux retombées négatives de la crise et des divisions régionales, de même qu'elle n'aura que peu d'influence sur les futurs développements économique et politique de la région. Sur la base de ces observations, cet exposé présente quatre grandes options en vue de refaçonner la coopération multilatérale en Méditerranée, avant de plaider en faveur d'un partenariat politique plus large mais moins ambitieux cherchant à rétablir la confiance et la coopération dans la région de la Méditerranée.

1.1 L'option «reprendre à zéro»

La première option, qui est sans doute la moins souhaitable, serait bien sûr de tout simplement renoncer à l'UpM et de la démanteler. Ce démantèlement pourrait être le fruit d'une intention de certains de ses membres cherchant activement à en suspendre les activités, ou encore être programmée automatiquement, en la privant peu à peu de fonds et de ressources et en forçant sa fermeture. Cela reviendrait à reconnaître qu'avec le Printemps arabe, tant l'objectif ambitieux de l'UpM d'une région euro-méditerranéenne bien intégrée que sa méthode de responsabilité commune sont devenus un obstacle à la coopération multilatérale. Au vu de la polarisation croissante de la région et de l'impossibilité de trouver rapidement une solution au conflit palestinien, l'UE ferait la part du feu et concentrerait toute son énergie sur son engagement bilatéral. En outre, avec la diminution de l'attraction de l'UE en raison de la crise de la zone euro, les gouvernements arabes seront moins disposés à s'engager dans un difficile processus de construction de la région et chercheront plutôt des solutions

¹ Ces nouveaux projets comprennent: *Skills for Success: Employability skills for women* [Les compétences au service de la réussite : compétences favorisant l'emploi des femmes]; *Creation of a Euro Mediterranean University in Fez* [Création d'une université euro-méditerranéenne à Fez]; et *Overcoming Governance Challenges to the Mobilization of Financing for the Mediterranean Water Sector* [Relever les défis en matière de gouvernance pour la mobilisation de financements pour le secteur méditerranéen de l'eau].

bilatérales et globales pour insuffler les nouveaux élans de croissance et fournir l'assistance technique nécessaires tout au long de la phase de transition.

Cette option présenterait cependant des avantages. Premièrement, elle permettrait de dégager du temps et des ressources pour se concentrer sur les liens bilatéraux de l'UE avec les partenaires capables et désireux d'intégrer davantage l'Union. Deuxièmement, elle permettrait aux partenaires de même sensibilité de participer à un plus grand nombre de programmes ad hoc orientés sur des projets, sans avoir à affronter l'impasse politique ni les obstacles imposés par les procédures de codécision de l'UpM et son cadre institutionnel pesant. Elle résulterait ainsi en une plus grande flexibilité et en une distinction plus marquée des relations de l'UE avec le sud de la Méditerranée, ce qui correspond aux principales demandes de la révision de la PEV.

Néanmoins, favoriser l'échec de l'UpM présente également des risques potentiels considérables. Tout d'abord, le fait de couper l'herbe sous les pieds de l'UpM, fragile, sans offrir la moindre alternative éventuelle compliquerait plus que probablement la future reconstruction des approches multilatérales vis-à-vis de la région. Ensuite, un effondrement de l'UpM serait interprété par de nombreux pays partenaires méditerranéens et par les concurrents mondiaux de l'UE comme un nouveau signe de son abandon des pays méditerranéens. Enfin, il encouragerait le développement de relations en étoile nuisibles entre l'UE et les pays du sud de la Méditerranée, qui renforceraient la dépendance et détourneraient les investissements. Ces graves conséquences devraient, au minimum, fournir aux États membres une raison pour marquer un temps d'arrêt.

Alors qu'il semble qu'il n'y ait que peu de risques de voir passer cette option à l'heure actuelle, toute nouvelle détérioration de la situation régionale menacerait automatiquement les projets phare de l'UpM, sensibles au climat dans la région. Toutefois, sans avancée significative sur ces projets, nous courons toujours plus de risques de voir tous les organismes de financement ou une partie d'entre eux abandonner les projets tôt ou tard. Cela signifie que même si les États membres ne préféreraient pas faire ce choix, leur inaction actuelle et leur refus de poursuivre les réformes pourraient finalement sonner la fin de l'UpM.

1.2 L'option «agence de développement»

La deuxième option serait de renforcer davantage les composantes économiques et orientées sur les projets de l'UpM, tout en abandonnant son orientation politique, du moins pour l'instant². Par le passé, les répercussions politiques négatives ont été la principale cause des mauvais résultats de l'institution dans son ensemble, bloquant l'adoption de stratégies communes et empêchant de faire avancer les projets de l'UpM. Cette option nécessiterait la protection des activités fondamentales de l'UpM en matière d'économie et de développement contre toute retombée politique engendrée par des développements à court terme défavorables et incertains dans la région. Alors qu'il ne sera jamais possible de séparer complètement l'UpM des crises politiques régionales, il existe des solutions pour essayer de la rendre moins vulnérable face au boycott politique.

Ces solutions pourraient comprendre, entre autres, le fait de renoncer à la tenue et à l'organisation de sommets euro-méditerranéens et de réunions ministérielles, qui n'ont pas permis de trouver un accord. Il conviendrait plutôt de souligner davantage le rôle des hauts fonctionnaires pour orienter l'UpM. En outre, le rôle du secrétaire général et du secrétariat de l'UpM devrait être renforcé, de même que l'institution nécessiterait une base financière saine et à long terme pour être moins dépendante des

² Eduard Soler i Lecha, *The Union for the Mediterranean: Survival in a Time of Crisis* [L'Union pour la Méditerranée: survie en temps de crise], Opinión CIDOB, n° 147, 3 mai 2012.

caprices des États membres. Certaines de ces propositions figurent dans la récente feuille de route pour les actions futures de la Commission³.

À long terme, cette option permettrait à l'UpM de se convertir en une sorte d'agence de développement, ce qui exigerait qu'elle commence à fonctionner comme une sous-agence de l'UE dans la région, ou qu'elle gère un portefeuille de subventions alimenté par différents bailleurs de fonds multilatéraux. Cela contribuerait largement à remplir une partie du dessein originel de l'UpM. Cependant, les résultats de l'UpM indiquent à quel point il est difficile de différencier les «hautes sphères politiques» des «sphères politiques inférieures», comme lors de la conférence ministérielle sur l'eau d'avril 2010, qui s'est soldée par un échec. De plus, ce type de partenariat empêcherait tout échange sur des questions en matière de politique ou de sécurité dans un cadre multilatéral, et ce à un moment crucial. Il supprimerait également certains des objectifs de départ de l'UpM, comme le renforcement de la responsabilité commune ou de la codécision, en raison du caractère plus technocratique de l'institution. Enfin, une fois l'UpM fermement lancée dans cette voie, il sera encore plus compliqué et improbable de relancer les institutions politiques de l'UpM lors d'une phase ultérieure. Tout cela suggère que cette solution implique donc aussi des coûts.

1.3 L'option «union politique»

La troisième option consisterait à essayer de rétablir la vision politique du projet de départ plutôt que d'abandonner la nature multidimensionnelle et holistique de l'UpM⁴. Les raisons de ce choix seraient que, nonobstant les problèmes actuels, les relations économiques et en matière de développement doivent en définitive être liées à des objectifs politiques de plus grande envergure. En outre, nous pouvons nourrir l'espoir de voir à long terme le Printemps arabe augmenter la demande en faveur d'un engagement européen accru, au lieu de la réduire, et l'UpM constituerait un forum idéal pour cet engagement. La question est alors de savoir comment stimuler ce dialogue sans entraver la capacité d'agir de l'UpM.

Certaines propositions ont été développées à cet égard. Une première priorité consistera à rétablir le rôle de la coprésidence. Dans ce contexte, une première étape a été franchie avec le transfert de la coprésidence à l'UE (remplaçant la France) et à la Jordanie (remplaçant l'Égypte). Cependant, à long terme, il pourrait s'avérer utile d'envisager d'autres options, y compris la possibilité d'une présidence en équipe afin d'éviter de donner trop de pouvoir à des pays individuels au sein du programme et d'inciter une coopération et une responsabilité accrues. Plus particulièrement, la composante sud de la présidence pourrait être plus contestée à l'avenir si les divisions régionales s'accroissent ou si la monarchie en Jordanie devait à nouveau être confrontée à des pressions nationales.

En guise de deuxième proposition, certains analystes ont abordé la possibilité d'adopter une procédure de vote à la majorité qualifiée ou à la double majorité semblable à celle du Conseil, afin de contourner une éventuelle impasse dans l'organisation politique de l'UpM. La suppression de la règle du consensus permettrait certainement d'obtenir des résultats, mais il semble que cette option ne soit pas acceptée par toutes les parties impliquées à ce stade. Cela signifie, au mieux, qu'il s'agit d'une solution à long terme pour l'UpM et qu'elle n'aurait que peu d'influence sur les problèmes actuellement rencontrés pour obtenir un consensus politique entre les partenaires.

³ Commission européenne, *Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action* [Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée: rapport d'activité 2011 et feuille de route pour les actions futures], SWD(2012) 121 final.

⁴ Rym Ayadi & Salim Gadi, *The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation: The Role of the Union for the Mediterranean* [L'avenir de la coopération régionale euro-méditerranéenne: le rôle de l'Union pour la Méditerranée], EuroMeSCo Working Paper n° 7, novembre 2011.

La troisième proposition concerne la nécessité de trouver un moyen de mettre entre parenthèses les points de divergence, comme la dénomination des territoires palestiniens, de sorte qu'ils ne bloquent pas l'ordre du jour. Négocier au préalable ces éventuels blocages et éviter les points contestés à l'ordre du jour exigeront avant tout une coprésidence souple et engagée largement soutenue. Reste à voir si le duo actuel offrira un tel leadership. Enfin, pour renforcer la légitimité politique de l'UpM, il est nécessaire de placer la participation de la société civile au centre de la procédure, en offrant à l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) et à d'autres OSC un rôle consultatif clair, ainsi qu'en renforçant le rôle de l'Assemblée parlementaire et la coopération décentralisée de manière plus générale. Dans ce contexte, le récent protocole d'accord entre l'UpM et la fondation Anna Lindh pourrait offrir un bon point de départ.

De manière générale, il est donc possible de rétablir le cadre politique de l'UpM mais, à moins d'un remaniement complet des structures institutionnelles, y compris l'introduction du vote à la majorité qualifiée, la capacité de fonctionnement de l'UpM restera à la merci des crises politiques. Étant donné l'improbabilité d'une avancée ambitieuse vers l'intégration régionale au vu du climat politique régnant actuellement tant au sud qu'au nord de la Méditerranée, nous courons le risque de rester dans l'impasse pour le moment.

1.4 L'option «conférence diplomatique»

La quatrième et dernière option présentée prévoit une séparation entre les cadres politique et économique de l'engagement multilatéral en Méditerranée⁵. À l'instar de la deuxième option, cette possibilité permettrait au secrétariat de l'UpM de s'apparenter davantage à une organisation plus technique et de devenir une sorte d'agence de développement, que ce soit sous l'égide de l'UE ou en tant qu'agence autonome. Toutefois, ce cadre économique s'accompagnerait surtout d'une nouvelle initiative politique sous la forme d'une conférence diplomatique régionale totalement distincte des structures de l'UpM.

Cette conférence diplomatique rabaisserait essentiellement les ambitions élevées de l'UpM. Au lieu d'adopter un programme visant à construire une identité régionale commune et à résoudre les conflits, ce que l'UpM prétendait faire, cette nouvelle orientation de la coopération multilatérale serait centrée de manière moins ambitieuse sur l'instauration de la confiance et la prévention des conflits. Elle pourrait être obtenue en reproduisant l'objectif et le format de l'ancienne Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Il devrait s'agir d'une structure simple qui permette de poursuivre le dialogue et de répondre aux points de divergence lorsqu'ils surviennent, sans chercher à promouvoir un programme politique ou un modèle de développement en particulier. L'histoire montre que ce type de format peut produire de bons résultats pour combler le fossé engendré par de profondes divisions régionales.

Une telle séparation des deux orientations présente des avantages. Tout d'abord, elle marquerait une distinction claire par rapport à l'approche antérieure, qui a mauvaise réputation et qui est souvent dépeinte comme étant trop eurocentrique et faisant l'objet de trop de divergences d'opinion. Ensuite, elle permettrait la participation politique d'un plus grand nombre d'acteurs qui, pour le moment, sont exclus du dialogue politique et des institutions de l'UpM. Ces acteurs pourraient être les pays du Golfe, l'Iran, l'Iraq, ainsi que certaines organisations régionales, comme la Ligue arabe, le CCG et l'UMA, qui sont essentielles aux futurs développements de la région. Enfin, cette séparation permettrait de poursuivre les orientations politiques et économiques sans les rendre trop dépendantes l'une de l'autre.

⁵ Roberto Aliboni, *EU multilateral relations with southern partners: reflections on future prospects* [Les relations multilatérales avec les partenaires du Sud: réflexions sur les perspectives d'avenir], Opinion IESUE, 2 avril 2012.

Le principal inconvénient de cette approche est qu'elle se débarrasserait de l'ancien modèle de l'UpM et qu'elle mettrait de côté certaines des plus grandes ambitions concernant la création d'une union euro-méditerranéenne. Bien que cette séparation revienne à restreindre l'approche déjà ancienne de l'UE, elle pourrait offrir une méthode plus pragmatique pour rétablir les dialogues régionaux dans une région plus diversifiée.

1.5 Perspectives d'un partenariat politique

Étant donné les risques et les inconvénients potentiels de chacune de ces options, les décideurs politiques de la région euro-méditerranéenne devront débattre sérieusement de la meilleure perspective d'avenir pour l'UpM. Bien entendu, chacune de ces possibilités constitue, dans une certaine mesure, un type idéal, mais il y a autant de chances de créer désordre et confusion que de voir l'adoption d'un consensus clair en faveur d'une voie en particulier. Pour l'instant, peut-être par défaut, c'est l'option «agence de développement» qui semble prendre l'avantage. Cela s'explique simplement. Étant donné les incertitudes et les défis grandissants dans la région, il n'y a que peu d'enthousiasme à tester de nouvelles initiatives ou à remanier fondamentalement les structures de l'UpM. De plus, aucun agent ne possède l'influence ou la légitimité nécessaire pour mener un tel processus. Cela signifie que pour le moment, l'UpM fera probablement quelques petits pas en avant, mais que peu d'efforts seront déployés pour développer une vision plus large en faveur de son développement.

En effet, se concentrer exclusivement sur les progrès économiques risque de ne pas se révéler une solution idéale à long terme. Tout d'abord, cette attitude risque de rendre l'UpM plus dépendante de l'UE, à la lumière du manque actuel de cofinancement de la part d'autres partenaires, ce qui pourrait diminuer sa légitimité parmi les partenaires du Sud. Ensuite, elle creuse un fossé dans la structure institutionnelle multilatérale de la Méditerranée à un moment où la nécessité d'un dialogue politique se fait particulièrement ressentir. Il est tentant de rétablir la grande vision originelle de l'UpM en préconisant une union plus politique. Toutefois, cette tentation risque de discréditer l'entièreté du projet étant donné la probabilité de répercussions politiques négatives. Ainsi, une séparation des orientations politique et économique pourrait constituer une possibilité plus avantageuse pour l'instant. Cependant, il sera difficile sur le plan politique de s'écarter de la grande vision de l'UpM et il est peu probable que cela se produise.

Ces dernières années, il est devenu évident que l'UpM a été fondée avec un défaut de conception et sans trop de considération pour l'évolution des situations dans les régions de la Méditerranée. Pour corriger ce problème, il faut inévitablement passer par de profondes réformes. Le choix se pose essentiellement entre faire avancer ou faire reculer l'intégration euro-méditerranéenne. Si l'on ne tranche pas, il est probable que l'UpM s'enfoncera dans une impasse institutionnelle dans un avenir prévisible.

2. L'AVENIR DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES

PROF. RICHARD YOUNGS

Synthèse

Cette note présente les idées de députés européens sur la façon dont l'UE peut répondre aux changements majeurs survenus dans le monde arabe au moyen d'un ensemble de politiques plus adapté et amélioré.

Introduction

Certains éléments de réponse de l'UE aux révoltes dans le monde arabe ont été remarquables et sont tombés à point nommé. Suivant de près les révolutions en Tunisie et en Égypte, l'UE a assez rapidement introduit deux nouveaux documents de stratégie. Des engagements ont été pris pour augmenter le financement, ouvrir l'accès au marché et faciliter la mobilité des travailleurs des États du sud de la Méditerranée en Europe. L'UE s'est lancée dans une série de «groupes de travail» pour obtenir un soutien et un investissement concrets dans les États engagés à mettre en place des réformes. En ce qui concerne la Syrie et la Lybie, l'UE n'a pas refusé d'exercer une pression diplomatique plus importante que par le passé.

Bien entendu, de nombreux éléments des réponses apportées par l'UE peuvent être qualifiés d'inadéquats et les promesses doivent toujours être réalisées jusqu'au bout. Néanmoins, il serait injuste de dire que l'UE et ses États membres n'ont pas fait grand-chose pour revoir leur traditionnelle aversion à encourager et à soutenir une réforme politique dans le monde arabe.

Un problème plus profond demeure toutefois. Les décideurs politiques reconnaissent eux-mêmes que les réponses de l'UE aux changements au Moyen-Orient doivent être plus souples et que la future stratégie ne peut reposer si lourdement sur une simple transposition des normes et des règles de l'Union. L'UE a toujours tendance à travailler avec l'extérieur sur la base de ses propres cadres politiques hautement institutionnalisés, plutôt que de façonner ses stratégies sur une évaluation des tendances locales dans les pays où elle entend agir. Un large consensus est apparu sur la nécessité de revoir le modèle fondé sur les principes de l'élargissement. Les populations et les acteurs politiques arabes souhaitent clairement un soutien moins importun de la part de l'Europe. L'UE doit désormais rivaliser avec la présence accrue des puissances émergentes au Moyen-Orient.

À l'heure actuelle, il s'agit d'une conclusion qui ne prête pratiquement pas à controverse: même le plus haut responsable européen évoque la nécessité de «redéfinir le voisinage de l'UE». Le problème est que le débat semble pour l'instant en rester là. Une majorité reconnaît la nécessité d'une révision sur le plan qualitatif, mais la question est de savoir quelle forme devrait prendre cette Méditerranée redéfinie. Il est une chose d'avoir pris conscience que les anciens instruments politiques doivent être reconçus, mais il en est une autre d'établir précisément une route à suivre pour atteindre une politique européenne de voisinage appropriée.

Certains des principes généraux de la nouvelle approche apparaissent déjà clairement. L'UE doit travailler plus étroitement sur la base d'une compréhension des demandes et des intérêts du monde arabe; il doit y avoir moins de condescendance unilatérale et plus d'apprentissage mutuel; la PEV doit être «multilatéralisée» pour fonctionner de manière à associer le rôle des autres pouvoirs au Moyen-

Orient; l'UE et les pays arabes doivent commencer à collaborer sur les problèmes communs plutôt que de voir toute l'«aide» s'acheminer en sens unique depuis l'Europe vers le Moyen-Orient.

2.1 Pluralisme en Méditerranée

L'UE devra moins compter sur ses cadres hautement institutionnalisés en matière de coopération et davantage sur une plus grande diversité de partenariats en faveur d'une réforme du monde arabe.

Les soulèvements dans le monde arabe devraient encourager une multilatéralisation des efforts politiques déployés par l'UE en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Un modèle de gouvernance en étoile existe toujours entre chaque État arabe et l'Union européenne. L'on a souvent suggéré que de nombreux États arabes considèrent l'UE comme leur principale référence extérieure et qu'ils accordent la priorité à cette relation bilatérale plutôt qu'aux relations avec les autres pays du Moyen-Orient. Cette supposition concorde avec la logique implicite du concept de «voisinage européen», un unique centre formé de l'UE relié à chaque État dans sa périphérie. Dans certains cas, l'influence des États-Unis est évidemment prédominante, mais il ne fait aucun doute qu'en Afrique du Nord, l'Europe est généralement considérée comme un interlocuteur extérieur capital.

On pourrait s'attendre à ce que les changements globaux actuels des pouvoirs internationaux modifient progressivement ce modèle et exerce une influence concrète au Moyen-Orient. Au lieu de rétablir une gouvernance euro-méditerranéenne ou de voir un engagement plus fort de la société civile européenne, l'orientation la plus remarquable pourrait être celle d'une diminution de la présence de l'UE au Moyen-Orient. Le plus frappant, c'est que la portée politique et économique des États du Golfe en Afrique du Nord a sensiblement augmenté. Le rôle du soutien à la démocratie des «nouvelles démocraties» non occidentales peut se révéler de plus en plus prépondérant. Cela peut être vrai non seulement en ce qui concerne la Turquie, mais également pour des pays comme l'Inde, le Brésil et l'Indonésie. Jusqu'à présent, ces nouvelles puissances ne se sont engagées que de manière sporadique au Moyen-Orient mais leurs connaissances en matière de transitions sont de plus en plus demandées dans la région.

Au lieu d'évaluer dans quelle mesure la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord s'aligne progressivement sur les règles et les normes de l'UE, l'attention de celle-ci devrait se porter sur la tendance principale, qui semble être le virage de la région en direction des pouvoirs non occidentaux. L'UE devrait œuvrer en faveur plutôt qu'à l'encontre de cette tendance. Elle devrait accorder moins d'attention à uniquement concevoir ses propres cadres politiques et plus d'importance à élaborer des initiatives communes avec d'autres puissances du Moyen-Orient et d'autres acteurs internationaux extérieurs à la région.

Cela ne signifie en rien un abandon des initiatives euro-méditerranéennes. Certaines règles de l'UE peuvent être importées avec enthousiasme par des régimes arabes ayant effectué leur transition. On pourrait également assister à une exportation de la gouvernance, mais de manière sélective, lorsqu'elle répond aux objectifs politiques concrets des États arabes.

Dotée de mesures incitatives concrètes plus limitées, l'UE doit élaborer des formes d'influence moins directes en établissant des alliances plus larges concernant les préoccupations du Moyen-Orient. La tendance la plus immédiate concerne les États arabes qui ont de plus en plus d'influence dans l'ensemble de la région. Il ne faudrait pas exagérer l'influence actuelle des puissances émergentes. La plupart d'entre elles ne sont toujours engagées que de manière limitée dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Cependant, l'UE ferait bien de commencer à se préparer à une multiplication probable de l'engagement international au Moyen-Orient. Souvent, les diplomates européens ne traitent de cette question que du bout des lèvres et pourtant, il y a un risque que les choix actuels nous

figent dans une confiance excessive vis-à-vis de cadres politiques de l'UE mal équipés pour encourager une telle multilatéralisation. L'échec de l'UE pour former une alliance structurée avec la Turquie spécialement sur la question du soutien à la réforme du monde arabe est l'exemple le plus flagrant d'un manque d'adaptation à un ordre nouveau.

En bref, l'UE doit progressivement changer d'attitude et ne plus considérer les États arabes comme des composants de «son voisinage» mais les traiter plutôt comme des partenaires potentiels dans les défis mondiaux.

2.2 Opportunités

L'UE doit essayer de considérer ces tendances comme des opportunités. Quant au Parlement européen, il pourrait jouer un rôle central pour mener les relations euro-méditerranéennes à la prochaine étape. Dans une certaine mesure, le Printemps arabe a constitué un antidote positif au déclin relatif et à la crise économique de l'UE: en tant que défenseur des normes démocratiques, l'UE a vu son image s'améliorer dans la région tandis que la Chine, la Russie et d'autres puissances émergentes ont été quelque peu discréditées. Nonobstant cela, l'UE se doit de reconnaître les plus grands changements en termes de pouvoirs et lancer son initiative euro-méditerranéenne dans ce climat très différent. Le contexte géostratégique n'est plus du tout le même qu'à la création du processus de Barcelone, en 1995.

Sur le plan institutionnel, cela implique que l'UE devrait œuvrer davantage à mettre ses propres initiatives structurées en relation avec les politiques des autres acteurs. Les cadres actuels comme la PEV et l'Union pour la Méditerranée sont utiles pour négocier des aspects détaillés des relations bilatérales et transférer certains éléments nécessitant une compétence technique. Idéalement cependant, une plateforme stratégique beaucoup plus large devrait être à la tête de la réponse de l'UE au Printemps arabe. Le processus de Deauville a représenté un pas dans cette direction, mais n'a pas initié de dialogue de nature profondément politique et manque par ailleurs de mécanismes de suivi afin de garantir sa mise en œuvre. Il convient de mettre en place un forum plus géostratégique au-dessus de la PEV et d'autres initiatives plus techniques.

Le PE, et en particulier l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, peut apporter son aide dans ce processus. Il peut: engager un dialogue politique structuré avec d'autres puissances sur les défis au Moyen-Orient; proposer un partenariat arabo-européen concernant les défis globaux partagés; imaginer des positions communes sur la façon d'appliquer la philosophie du «more for more» en harmonie avec les politiques d'autres institutions internationales ou de banques de développement; servir de passerelle vers une Union pour la Méditerranée intégrant une perspective géostratégique et pas uniquement une perspective de développement technique; exercer une pression afin de garantir que les nouvelles initiatives, comme le programme Spring et le supposé Fonds européen pour la démocratie, obtiennent le soutien d'un plus grand nombre de partisans de la démocratie.

3. UN NOUVEAU PARADIGME DANS LE PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN

PROF. JEAN YVES MOISSERON

Synthèse

Face aux changements démocratiques dans le monde arabe, il est nécessaire de refonder le partenariat euro-méditerranéen et de changer de paradigme. Un bilan objectif du processus de Barcelone depuis 1995 s'impose pour redéfinir une stratégie qui ne pourra être que l'expression d'une volonté bipartite exprimée par les nouveaux gouvernements représentatifs. La tâche est d'autant plus difficile que la rive sud a exprimé plusieurs fois une « fatigue institutionnelle » devant l'empilage des projets européens (Processus de Barcelone, Nouvelle Politique de Voisinage, Union pour la Méditerranée). Il est temps de refonder ce partenariat en abandonnant le référentiel Méditerranéen qui se révèle peu mobilisateur au sud, qui a été rendu obsolète par une double affirmation islamiste et nationaliste tandis que l'Union pour la Méditerranée est attachée à la figure des anciens présidents Ben Ali et Hosny Moubarak. Il faut penser ces transformations dans la bipolarisation sino-américaine qui vient contredire une hégémonie longtemps exclusive de l'Europe sur la zone. Mais le plus important est de reconstruire ce dialogue avec les nouveaux gouvernements et parlements émergents d'élections démocratiques.

Introduction

L'histoire récente des relations euro-méditerranéennes, avant même le processus de Barcelone, se caractérise par un bilan mitigé. Le printemps arabe révèle tout le décalage qui existe entre la volonté initiale de construire une zone de paix et de prospérité partagée et la dynamique contrastée des évolutions divergentes de chacun des pays de la rive sud. Face à cette fragmentation méditerranéenne, l'Europe se révèle plus ou moins impuissante, et pour le moins maladroitement quand elle s'exprime et quand elle agit. Ce fut le cas dans un premier temps en Tunisie. Ce fut aussi le cas dans les profondes divergences entre européens sur l'intervention militaire en Libye. C'est le cas pour l'impunité dont bénéficie encore la Syrie. Faut-il rappeler que Bashar el-Assad et le Colonel Kadhafi étaient, il y a moins de 5 ans, censés redonner un élan au processus de Barcelone dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée ?

La crise mondiale de 2008 et les révolutions dans le monde arabe nécessitent de refonder l'Union pour la Méditerranée qui apparaît à présent comme un dispositif dépassé par l'histoire. Tirer les leçons de l'échec du partenariat euro-méditerranéen et changer de philosophie est d'autant plus nécessaire que ce qui se joue en réalité est la place de l'Europe dans le monde globalisé du 21^{ème} siècle. La grande question est de savoir si l'Europe ne sera que le témoin impuissant d'un monde bipolaire organisé par les Etats-Unis et de la Chine, ou si elle sera un acteur qui comptera dans un monde tripolaire qu'elle doit contribuer à construire. Pour cela, il est nécessaire de mettre le monde arabe au centre d'une stratégie qui à terme inclurait la Méditerranée et l'Afrique.

3.1 Les leçons non-tirées de l'échec du partenariat euro-méditerranéen

Les évaluations du partenariat euro-méditerranéen depuis le lancement du processus de Barcelone ont souvent été faites, mais les leçons n'ont guère été tirées⁶. Le projet d'Union pour la Méditerranée s'appuyait pourtant sur le constat d'échec des politiques précédentes⁷.

Que l'on se remémore les discours enthousiastes du candidat puis du Président Nicolas Sarkozy. Il s'agissait de construire une relation plus politique et moins technocratique, basée sur une meilleure prise en compte des pays de la rive sud à partir d'un processus de codécision et surtout s'appuyant sur six projets concrets : Plan solaire méditerranéen, Protection civile, dépollution de la Méditerranée, autoroutes terrestres et maritimes, espace commun de recherche et enfin l'initiative pour les PME. Beaucoup d'auteurs ont montré que l'Union pour la Méditerranée constituait en réalité un retour à la politique européenne pré-Barcelone. La dimension régionale du processus de Barcelone, à savoir l'idée de construire une zone partagée par la convergence des pays impliqués avait été déjà très érodée par la Nouvelle Politique de Voisinage lancée en 2004⁸. Ce nouveau cadre politique répondait à la critique selon laquelle les pays n'avançaient pas à la même allure et il offrait des perspectives différenciées pour chaque pays sud-méditerranéen. Chacun pouvait déterminer un rythme de réformes institutionnelles qui lui aurait été propre pour le rapprocher plus ou moins et plus ou moins vite des standards européens. Un statut avancé était prévu pour les pays les plus ambitieux, la limite des engagements étant le refus d'envisager une éventuelle demande d'adhésion à l'Union Européenne.

On mesure ici le premier recul de l'ambition par rapport à la déclaration de Barcelone de 1995. L'Europe marqua dans la définition de la politique de voisinage en 2004, la limite à ne pas franchir par l'utilisation apparemment neutre du mot « voisin ». S'il était possible de proposer dans les années soixante une perspective d'adhésion à la Communauté Européenne à un pays comme la Turquie, la chose devenait impossible pour des voisins et elle est aujourd'hui proprement impensable. C'est devenu une question taboue.

La politique de voisinage fut « une offre », pour reprendre le vocabulaire de la Commission européenne qui s'est concrétisé dans des Plans d'action qui succédaient aux Accords d'association mis en œuvre dans le cadre des accords de Barcelone quelques années plus tôt. Mais si l'on fait l'analyse détaillée de ces Plans d'action, notamment pour la Tunisie et le Maroc, on constate qu'il s'agit là de déclarations de principes qui n'avaient pas la même nature que les Accords d'association. Ces derniers étaient beaucoup plus précis et plus contraignants. C'est notamment dans ces accords que fut défini le calendrier des démantèlements tarifaires menant à la constitution aujourd'hui effective pour la Tunisie, d'une zone de libre-échange avec l'Union Européenne.

3.2 Un millefeuille institutionnel

Les quinze dernières années de la politique européenne se sont donc traduites par un empilage de dispositifs (Processus de Barcelone en 1995, Politique de voisinage en 2004, Union pour la Méditerranée en 2008), soit trois politiques euro-méditerranéennes sous-tendues par des philosophies différentes.

⁶ Voir notamment les évaluations de l'Union Européenne elle-même : Commission Européenne, *Evaluation of Economic Cooperation between the European Commission and Mediterranean Countries*, EuropAid, Juillet 2003 et de nombreuses autres évaluations faites par la Commission. Voir une synthèse dans Moisseron Jean-Yves, 2005, *Le Partenariat Euroméditerranéen, l'échec d'une ambition régionale*, PUG. On peut aussi se reporter au numéro de la revue *Géoéconomie : Quelle Union Méditerranéenne ?* été 2007.

⁷ Dans son discours de Toulon le 7 février 2007, Nicolas Sarkozy déclarait que « le dialogue euro-méditerranéen imaginé, il y a 12 ans à Barcelone, n'avait pas atteint ses objectifs »

⁸ Voir l'analyse détaillée dans Moisseron Jean-Yves, 2008, « Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : une gouvernance introuvable », *Géostratégiques*, n°21, 2008

Cela a nécessairement induit un certain brouillage dans les stratégies européennes car chacun des projets avait des ambitions divergentes : l'harmonisation régionale pour le processus de Barcelone, la différenciation des rapprochements dans la politique de voisinage et enfin l'Union de projets dans l'Union pour la Méditerranée. Cette « créativité » institutionnelle de l'Union Européenne traduit les oppositions fortes entre les états-membres de l'Union européenne quand aux priorités. L'opposition entre la France et l'Allemagne a été particulièrement rude lors des discussions autour du projet initial d'Union méditerranéenne, lancé par l'ancien Président français⁹.

Après la Politique de voisinage, l'Union pour la Méditerranée se concentre sur des projets de coopération pour certains tout à fait novateurs comme le Plan solaire méditerranéen. La modalité de cette coopération par projets reste cependant tout à fait classique et les projets eux-mêmes ont fait l'objet de critiques justifiées. Construire des autoroutes terrestres au sud de la Méditerranée est une bonne chose mais encore faut-il que les frontières terrestres soient ouvertes entre les pays, ce qui n'est pas le cas par exemple entre le Maroc et l'Algérie. Les ambitions en termes d'éducation et de recherche se heurtent à un durcissement de la politique des visas et des conditions d'accès à l'Union pour les résidents de la rive sud. S'intéresser à la dépollution de la Méditerranée est vain si l'on ne traite pas en aval les causes de la pollution.

La critique sur l'ensemble du processus porte également sur le niveau de validation démocratique. Les trois moments de la politique européenne se sont traduits par un déficit démocratique progressif qui explique le désintérêt croissant de la part des partenaires du sud. Si les Accords d'association du processus de Barcelone devaient faire l'objet d'un vote parlementaire dans les pays signataires, ce n'était plus le cas des Plans d'action de la Politique de voisinage qui devaient être seulement validés par les Conseils d'association. Enfin, le processus de définition des projets de l'Union pour la Méditerranée relève plus d'un marchandage politique entre pays que d'un choix exprimé ou validé par les organes démocratiques. Dernière remarque, le choix des programmes de l'Union pour la Méditerranée a été décidé par les gouvernements et principalement ceux du Nord. Il est donc tout à fait légitime que le Parlement Européen, lieu par excellence de la démocratie européenne, se saisisse de la question euro-méditerranéenne.

3.3 Les trois chocs

L'Union pour la Méditerranée apparaît donc comme un processus fragile. L'annulation du sommet des chefs d'Etat qui devait avoir lieu en France en novembre 2010 en fut déjà un signe patent et les conditions ne sont plus remplies pour qu'un tel événement puisse se tenir dans un avenir prévisible. Mais l'initiative vient de subir trois, voire quatre chocs qui supposent une redéfinition radicale.

Le premier, qui n'est pas très nouveau, est la forte dégradation des relations israélo-palestiniennes dans les derniers jours de 2008 peu de temps après le lancement de l'Union pour la Méditerranée. Le conflit en Palestine vient régulièrement perturber les avancées de la coopération euro-méditerranéenne. Le processus de Barcelone a ainsi été largement affecté par l'échec des accords d'Oslo, manifeste à Camp David en juillet 2000. La prise du pouvoir du Hamas à Gaza en juin 2007 précède de peu l'affirmation de l'échec de Barcelone et le lancement de l'Union pour la Méditerranée. Enfin, l'une des raisons avancées à l'annulation du sommet des chefs d'Etat pour l'UPM en novembre 2010 est précisément le regain de tensions entre palestiniens et israéliens.

⁹ Les discussions sur le projet d'Union Méditerranéenne puis d'Union pour la Méditerranée ont marqué un moment de tension entre la France et l'Allemagne, cette dernière invoquant les risques d'éclatement de l'Union Européenne. Ces menaces à peine voilées ont été entendues et le projet initial qui n'impliquait que les pays directement riverains de la Méditerranée a été élargi à l'ensemble des pays membres de l'Union.

L'articulation des projets euro-méditerranéens avec le conflit israélo-palestinien fut une cause récurrente de difficultés. Comme les Etats-Unis sont un allié mais aussi une puissance en compétition avec l'Europe, il existe ici un point faible dont il faudrait se débarrasser. En effet, en liant la question d'Israël à sa coopération sur la rive sud, l'Union européenne ne maîtrise pas une carte majeure du jeu euro-méditerranéen, d'où l'intérêt qu'il y aurait à dissocier les deux problèmes notamment en engageant une discussion séparée avec le Maghreb¹⁰.

Le deuxième choc qu'a subi l'Union pour la Méditerranée réside dans la dernière crise économique mondiale¹¹. Cela réduit considérablement sa capacité à mobiliser des budgets pour accompagner la coopération euro-méditerranéenne. Cette crise intervient au moment où les pays européens les plus méditerranéens, notamment la France, réduisent leur dispositif de coopération en Méditerranée. Avec des crises budgétaires graves intervenant en Grèce, en Espagne, en Irlande, en France même, la légitimité d'une aide en direction du sud de la Méditerranée est davantage discutée.

Mais au delà de la réduction des moyens, la crise modifie les rapports de force au sein de l'Union européenne. En raison de la crise économique actuelle, c'est l'Allemagne, bien plus que la France, qui décidera de la nature de la politique méditerranéenne dans les années à venir. On peut donc s'attendre à une bien moindre capacité de la France à orienter les financements européens en direction des pays de la rive sud. La politique allemande, tournée vers les pays de l'Est, sera donc plus déterminante dans la définition de la politique européenne.

Le troisième choc, plus récent est celui des révolutions dans le monde arabe. Malgré l'engagement de la France et du Royaume-Uni dans le conflit Libyen qui peut sembler donner l'impression d'un regain de puissance européen en Méditerranée, les événements ne cessent de montrer une certaine impuissance de l'Union Européenne face à une puissance américaine d'autant plus opérante qu'elle est discrète.¹²

Plusieurs éléments ont révélé cette relative impuissance, notamment vis-à-vis des Etats-Unis, qui finalement peuvent être considérés comme les acteurs externes les plus actifs.

Le premier élément, déjà ancien, fut l'objectivité du constat que fit la diplomatie américaine sur l'état intérieur de la société tunisienne. Dans un télégramme diplomatique intitulé : « Ce qui est à toi est à moi », la chancellerie américaine qualifiait en juin 2008, la famille de Ben Ali de « quasi-mafia » et énonçait une série d'exactions de l'entourage immédiat du Président Tunisien. Dans une série d'autres télégrammes, le constat d'une « sclérose du pouvoir » était fait. D'autres télégrammes indiquaient aussi à quel point les pays-membres de l'Union Européenne étaient divisés sur l'attitude à avoir envers le régime de Ben Ali, la France était la « plus réticente à persuader le gouvernement tunisien d'accélérer les réformes politiques ».

Dans le contexte tunisien, l'intervention décisive des Etats-Unis s'exprima dans les contacts directs entre Rachid Ammar, le chef d'Etat-major de l'armée de terre aux moments décisifs de la révolte en Tunisie. L'armée tunisienne a été largement formée et soutenue par les Etats-Unis.

Quant à l'évolution en Egypte, elle livre des indications similaires. Il semble très clair en effet que la décision de l'armée égyptienne de ne pas tirer sur la foule a été influencée par la nature des contacts très étroits entre l'armée Egyptienne et les Etats-Unis. L'exemple tunisien a aussi joué pour beaucoup.

¹⁰ C'est aussi tout l'intérêt des démarches alternatives comme 5+5 plus ou moins condamné aujourd'hui car deux de ses membres, la France et la Libye sont en conflit armés.

¹¹ Cela remet en cause l'idée que les pays sud-méditerranéens ont été relativement préservés de la crise. En réalité l'onde de choc se fera sentir longtemps.

¹² L'intérêt des Etats-Unis pour l'espace méditerranéen est loin de se démentir voir Jean-François Coustillière, 2010, Les Etats-Unis : une puissance méditerranéenne, *Confluences Méditerranéen* n°74, été. Voir aussi Moisseron J.-Y., Delhaye G., « Puissance américaine et impuissance européenne en Méditerranée », *Géoéconomie*, n°30, été 2004

A contrario, il est difficile de croire que l'intervention armée de l'Arabie Saoudite contre les manifestations à Bahreïn ait été décidée sans l'aval plus ou moins explicite des Etats-Unis. C'était une façon de fixer la ligne que les révolutions arabes pouvaient ou ne pouvaient pas franchir. Si des changements de régime étaient considérés comme possible en Tunisie, en Egypte et en Libye, les choses étaient moins évidentes dans le Golfe. Deux ingrédients supplémentaires, le pétrole d'une part et la présence de population chiites d'autre part rendaient les processus beaucoup plus explosifs avec des implications géostratégiques considérables.

Au total, ce sont bien les Etats-Unis qui disposent de l'influence la plus importante dans les mutations dans le monde arabe. Ils ont sous-traité l'intervention en Libye à la France et au Royaume-Uni, ils ont été décisifs dans la décision des armées tunisiennes et égyptiennes de ne pas tirer sur la foule et donc de changer de régime. De même, c'est bien Washington qui a fixé la limite géographique des révoltes arabes à la frontière orientale de l'Egypte.

3.4 Vers un changement de paradigme

Face aux transformations opérées en Tunisie, en Egypte, en Libye et dans le reste du monde arabe et dont l'onde de choc sera profonde sur l'ensemble de la zone, et en raison de l'obsolescence du dispositif actuel, il est urgent de refonder la politique européenne en direction de la rive sud et de changer de paradigme.

Le premier élément serait d'en finir avec le mythe Méditerranéen¹³. La Méditerranée comprise comme une matrice civilisationnelle mobilisant les énergies et qui serait en soi productrice d'unité voir de point de rencontre des civilisations, n'existe que dans l'imaginaire politique au Nord. Aucun pays sud-méditerranéen n'inclut la Méditerranée dans les éléments de définition de son identité. L'appartenance au monde arabe, à la civilisation arabo-islamique voire à l'espace géographique africain sont beaucoup plus importants que la référence au cadre méditerranéen. Historiquement pour le Sud, la Méditerranée a toujours été une frontière, le lieu d'une opposition conflictuelle et la limite de l'altérité. C'est tellement vrai qu'encore aujourd'hui, le terme arabe utilisé pour désigner la Méditerranée, El-bahr el-abyad el Moutawassat, littéralement la mer blanche du milieu, trahit son origine dans la langue turque qui marque l'opposition entre la mer noire et la mer blanche. Il n'y a pas de mots strictement arabe pour désigner cette mer et les termes utilisés dans la littérature insistent au contraire sur l'altérité. C'est le cas de Bahr er-rum, littéralement, la mer des chrétiens.

Vouloir établir un dialogue avec la rive sud sur la base du qualificatif méditerranéen, ce n'est donc rien faire d'autre que commencer par dénaturer la nature des partenaires avec qui il s'agit de dialoguer. Etrange conception du dialogue qui commence par une négation partielle du partenaire notamment de ses ancrages culturels ! Ainsi, il faut reprendre la critique sévère d'Edward Saïd sur l'orientalisme et rompre avec ce qui ressemblerait de près ou de loin à une réification de l'homo mediterraneus. S'engager sur une coopération essentiellement basée sur la culture serait le moyen d'engager un vrai dialogue. Mais l'appartenance à une civilisation arabo-islamique de nos partenaires doit être acceptée dans ses modalités multiples y compris séculaire, sachant que l'Islam est une matrice civilisationnelle qui a donné, comme d'autres civilisations, des fruits exemplaires. Il ne s'agit ici, ni de sombrer dans des formes de culturalisme, ni de sous-estimer les formes complexes de modernisation, mais il s'agit surtout de ne pas nier le référent civilisationnel. Mais les amalgames, l'ignorance et les lieux communs sont si bien instrumentalisés par la crainte de l'islamisme politique, que fonder un véritable dialogue des

¹³ Pour une démonstration détaillée : Bayoumi Ezzat M., **Moisseron J-Y.**, *The Mediterranean : a contested Concept* », in Emmanuel Godin, Nathalia Vince, *France and the Mediterranean*, Peter Lang Edition, London, pp. 19-36, 2012.

civilisations serait aussi salutaire qu'utile et nécessaire. Il s'agit-là du deuxième pilier d'une coopération euro-arabe¹⁴ renouvelée, à savoir la culture.

Le troisième élément consiste à prendre la mesure de la compétition qui se joue aujourd'hui dans la globalisation. Nous avons suffisamment mis en évidence l'influence décisive des Etats-Unis dans les événements récents en Tunisie. On pourrait faire des remarques similaires en Algérie dans le contrôle des ressources d'hydrocarbure ou avec le Maroc qui a signé un accord de libre-échange avec les Etats-Unis. Ces pays, comme l'ensemble de l'Afrique sont soumis à l'attraction des trois zones qui se constituent dans la mondialisation à savoir, l'Amérique (Nord et Sud), l'Asie avec la Chine et enfin l'Europe. La réussite de l'intégration euro-méditerranéenne est une condition décisive dans la capacité de l'Europe à exister dans le monde du 21^{ème} siècle. Les deux autres puissances de ce monde tripolaire ont tout intérêt à empêcher l'émergence d'un centre européen qui pourrait continuer à exister notamment en constituant une zone incluant non seulement l'Afrique du Nord mais l'Afrique tout entière. Comment l'Europe pourrait construire ces zones sans faire du monde arabe un point de contact, d'échange et de prospérité ? C'est donc à l'aune de ces enjeux qu'il faut penser l'intégration régionale euro-méditerranéenne et non à la mesure des logiques nationales, voir des stratégies politiques à court terme.

3.5 Changer de paradigme ?

Si l'on s'accorde sur le constat précédent, il ne reste pas vraiment de possibilité de renouveler le partenariat euro-méditerranéen. Il faut changer de paradigme et faire des propositions ambitieuses. Des études prospectives ont suffisamment bien mis en relief la différence de position de l'Europe dans le monde selon une adhésion ou non de la Turquie¹⁵. C'est encore plus vrai si l'on ajoute le Maghreb.

Devant le changement historique qui s'est opéré en Tunisie et les perspectives que cela ouvre pour l'évolution du monde arabe, il est nécessaire de faire des propositions bien plus ambitieuses que celles prévues dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

La réaction de l'Europe face à la chute des dictatures en Europe ou lors de la fin du communisme fut ambitieuse. Elle s'est traduite chaque fois par une perspective d'adhésion à l'Union Européenne. Cette perspective a été décisive dans les trajectoires de convergence institutionnelle des pays en transition, notamment dans la nécessité d'une adoption de l'acquis communautaire. Il est certes illusoire de proposer à la Tunisie une perspective d'adhésion en raison des conditions politiques actuelles. On mesure cependant le recul historique face à des considérations qui étaient tout autre concernant la Turquie, il y a une trentaine d'année.

Mais entre le dispositif actuel et l'adhésion, il existe un continuum de possibilités qui seraient de nature à orienter la transition tunisienne. Il est aussi essentiel de concentrer les efforts sur ce petit pays qui jouera un rôle exemplaire pour les dynamiques en cours dans les autres pays arabes.

Mais un autre élément qui doit être pris en compte est le fait que l'Union pour la Méditerranée ne pourra se reconstruire qu'avec des gouvernements et des parlements qui ont acquis une plus large légitimité. Est-on bien sûr que les gouvernements qui émergeront en Egypte et en Tunisie seront d'accord pour conserver le dispositif de l'Union pour la Méditerranée ? Il est permis d'en douter. La

¹⁴ L'un des objectifs du Processus de Barcelone était d'éviter un face à face dangereux entre Israël et les pays arabes. Mais l'intégration de Chypre, de Malte et le statut spécifique de la Turquie aboutit précisément à ce face à face stérilisant. Reprendre le fil avec des pays arabes (qui connaissent aussi des minorités ethniques et religieuses) serait le moyen de faire portée le dialogue sur la culture et d'éviter ce face à face. L'Europe peut redéfinir une politique arabe.

¹⁵ Philippe Colombani (dir.) Commerce mondial au 21^e siècle. Scénarios pour l'Union européenne, Rapport réalisé pour la Commission européenne, Paris, Ifri, 2002.

révolution a débouché sur l'émergence des forces islamistes qui se sont révélés avoir une « surface » sociale bien plus grande que les mouvements réformistes moteurs de la révolution. Ces courants islamistes sont installés probablement pour longtemps et ils tendent à redéfinir les rapports avec l'occident. Il ne faut pas non plus exagérer la rupture. Les islamismes dans le Maghreb et en Egypte ressemblent plus aux dynamiques en cours en Turquie que dans l'Iran de l'Imam Khomeiny en 1979. Les partis islamistes en Tunisie, en Egypte, au Maroc accepteront peu ou prou les règles du jeu démocratique. L'expérience du pouvoir, la nécessité de négocier avec d'autres forces (le Maghzen au Maroc, l'armée en Egypte, la société civile en Tunisie, la société tribale en Libye) se traduira par la multiplication des compromis et des arrangements et par l'élargissement du spectre des forces politiques dites « islamistes ». De fait, l'émergence des partis islamistes ne se traduit pas par un bouleversement majeur sur les plans économiques ou géopolitiques.

3.6 Conclusion

Que peut faire l'Europe ? Elle doit apprendre d'abord sinon à parler, au moins entendre la langue de l'islam. Combien ignorants sommes nous de ses principes de base et de l'histoire de la civilisation arabo-islamique de l'islam ? Dans une certaine mesure, Bonaparte haranguant les foules du Caire en commençant par « Bismillah ar-rahman ar-rahim », ou Goethe écrivant le West-Ostliche Divan étaient bien en avance sur nous. Apprendre la langue de l'islam, sans d'ailleurs surestimer l'importance de ce référentielle, ni oublier les autres (berberité, christianisme oriental,...) signifie construire des relations culturelles qui ne se réduisent pas à la minorité de l'élite mondialisée francophone ou anglophone à laquelle nous avons l'habitude de nous adresser et qui nous donne la réplique sur des dialogues que nous avons nous-même composés.

Un vrai dialogue culturel s'adresse aux gens réellement existant, ceux qui regardent les séries égyptiennes pendant le Ramadan, qui se sentent profondément humiliés par la situation en Palestine, qui sentent combien leur avenir est précaire, qui vivent la Méditerranée comme une frontière inaccessible et qui perçoivent l'occident comme un danger.

Le premier pilier serait donc un « vrai » dialogue culturel euro-arabe. Le second reposerait sur l'éducation. Multiplier les bourses d'études nord-sud, les échanges universitaires et de recherche, les dispositifs de jumelage et miser sur la formation de ceux qui seront aux commandes de la région devrait être une priorité. Les besoins sont énormes mais se heurtent aux limitations sur la circulation des personnes. Le troisième pilier concerne l'innovation technologique. Là-encore, la région se caractérise par des spécialisations économiques peu innovantes. Une fondation sur l'innovation et notamment le développement durable dans le monde arabe pourrait être co-financé par le Golfe et l'Union Européenne. Les initiatives ne manquent pas sur ce domaine mais il faudrait articuler les différents niveaux de coopération (décentralisée, nationale, européenne). Enfin, ces initiatives devaient être pensées dans une géopolitique globale mettant le monde arabe au centre d'une zone Euro-Africaine. Elle devrait se concentrer sur la Tunisie, pays sur lequel il est possible d'agir et qui aura un effet d'entraînement et d'exemplarité sur l'ensemble du monde arabe.

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES EXTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

Affaires étrangères

Droits de l'homme

Sécurité et Défense

Développement

Commerce international

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>



ISBN: 978-92-823-3875-9
doi: 10.2861/62588

ISBN 978-92-823-3875-9

