

Après la révolution : l'UE et la transition arabe

Timo Behr

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Après la révolution : l'UE et la transition arabe

Timo Behr



Timo BEHR

Timo Behr chercheur à l'Institut Finlandais des Relations Internationales (FIIA) à Helsinki où il dirige le projet de recherche sur la transition au Moyen-Orient. Il est aussi chercheur associé à *Notre Europe*.

Timo est docteur en relations internationales de la *Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS)* de l'Université John Hopkins à Washington DC. Avant de rejoindre le FIIA, il a notamment travaillé à *Notre Europe*, pour le groupe Banque mondiale et le *Global Public Policy Institute (GPPi)* à Berlin.

Il a récemment publié *The EU's Options in a Changing Middle East* (FIIA, 2011), ainsi qu'un certain nombre d'articles universitaires, de *Policy Briefs* et de commentaires sur les relations euro-méditerranéennes.

Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, Coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Résumé exécutif

Les processus de transition en cours dans le monde arabe constituent un défi de taille pour l'UE, qui a entrepris pour y faire face une révision ambitieuse de ses politiques de voisinage. Par cette révision, l'UE entend recentrer ses politiques sur la mise en place de « **démocraties profondément ancrées** », la promotion d'une **croissance inclusive** et l'établissement de **partenariats étroits avec la société civile**. Un an après les révolutions arabes, l'heure est venue d'évaluer dans quelle mesure les politiques européennes ont vraiment changé et si la révision de ces politiques de voisinage apporte un cadre adapté pour l'action de l'UE dans une région en rapide évolution.

Si certains changements entrepris par l'UE sont positifs, **cette révision n'a pas réussi à modifier les modalités et l'orientation des relations euro-méditerranéennes**. L'UE conserve une **vision eurocentrée de l'intégration** du pourtour méditerranéen, reposant sur une version « allégée » de la politique d'élargissement. Cependant, cette stratégie n'offre pas une

vision réaliste de l'avenir de l'engagement de l'UE. Au contraire, l'Union doit trouver comment concilier sa vision eurocentrée avec la réapparition de tendances panarabes et panislamiques et les perspectives d'émancipation dans les pays ayant fait la révolution.

Pour relever ce défi, il faut **redéfinir** les politiques euro-méditerranéennes de l'UE, **à partir des fondamentaux** de cette relation. Il faudrait commencer par reconnaître l'érosion de la puissance de l'UE et de sa capacité à définir l'orientation du changement politique et économique dans la région. Par ailleurs, les politiques de l'UE doivent intégrer certains éléments et principes de base afin de dépasser la logique centrée sur « l'élargissement allégé » :

- **Primum non nocere** (avant tout, ne pas nuire) : L'UE doit éviter tout activisme excessif et se méfier des solutions toutes prêtes, encourager les initiatives nationales et soutenir l'appropriation locale du processus de transition.
- **S'engager sur une base large** : L'UE doit accepter dans son voisinage des sociétés « anti-libérales » qui ne partagent pas toutes ses valeurs fondamentales, telles que l'égalité des genres par exemple.
- **Concilier les différents intérêts** : L'UE doit définir plus ouvertement ses intérêts et ne pas cacher en quoi ils sont liés aux objectifs normatifs mis en avant dans sa stratégie.
- **Établir des partenariats démocratiques** : Lorsque des pays refusent une intégration plus poussée, l'UE devrait coopérer étroitement avec les organisations régionales pour soutenir la démocratie.
- **Instaurer une vraie conditionnalité positive** : Lorsque des pays acceptent une intégration plus poussée, l'UE devrait inverser la logique de sa conditionnalité et être plus exigeante et plus directe.
- **Créer un partenariat multilatéral** : L'UE devrait étudier les propositions visant à inscrire l'engagement régional dans un cadre multilatéral plus limité mais reposant sur une large base, et abandonner l'Union pour la Méditerranée (UPM).

- **Mettre en place une Méditerranée multipolaire** : L'UE doit inscrire sa gouvernance et son approche des questions de développement dans des partenariats stratégiques avec les nouveaux et anciens acteurs régionaux.

L'adoption de ces mesures constituerait une **révision à la baisse de la grande ambition de l'UE** de créer une « Méditerranée européenne » mais lui permettrait d'être un partenaire plus efficace et plus respecté dans une région de plus en plus hétérogène et disputée.

Table des matières

Introduction : le monde arabe en transition	p. 1
1. Influence sur les relations euro-méditerranéennes	p. 3
2. Révision de la politique européenne de voisinage	p. 7
2.1. Vers un partenariat pour la démocratie	p. 8
2.2. Les « trois M » : <i>money, market access</i> et <i>mobility</i> (argent, accès aux marchés et mobilité)	p. 10
2.3. Renforcement et coordination : mesures restrictives et réformes structurelles	p. 13
3. Examen de la révision de la PEV : une source de changement ?	p. 15
3.1. Fondements conceptuels : une nouvelle stratégie ?	p. 15
3.2. La conditionnalité positive en pratique : un lien entre avancées et actions ?	p. 18
3.3. Quelle architecture pour la région : différenciation ou fragmentation ?	p. 22
4. Revoir les fondamentaux : vers un nouveau partenariat	p. 25
Conclusion : concilier principes et puissance	p. 29
Références	p. 31
Sélection de publications de <i>Notre Europe</i> sur ce thème	p.33

Introduction : le monde arabe en transition

Les manifestations populaires qu'ont connues l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient depuis début 2011 ont transformé le voisinage méridional de l'UE. Ainsi, en Tunisie et en Égypte, des révolutions pacifiques ont renversé les régimes en place et instauré une transition partant de la base (*bottom-up*). En Jordanie et au Maroc, des manifestations se sont soldées par un processus de réforme contrôlé par les dirigeants (*top-base*). En Libye et en Syrie, des guerres civiles ont enclenché des processus de fragmentation nationale et de perte du contrôle central qui représentent une menace réelle pour la stabilité régionale au Sahel et au Moyen-Orient. Enfin, l'instabilité de la situation régionale a contribué à un échec, peut-être irréversible, du processus de paix entre Israël et la Palestine ainsi qu'à une reprise des discussions sur l'unité entre le Fatah et le Hamas.

Face à la complexité de ces événements, les experts ont livré différentes analyses de la situation. Il existe un réel espoir que le « Printemps arabe » conduise à la création de démocraties stables et prospères. Cependant,

des analystes ont prévenu que la conséquence la plus probable de ce qu'ils appellent « l'hiver du mécontentement » arabe était une période d'instabilité régionale et de réactions autoritaires. Au-delà de ces considérations météorologiques, les événements en cours ont toutefois indéniablement changé les perspectives des autocraties arabes. Longtemps caractérisé par ce qui semblait être un autoritarisme immuable et solidement établi, le monde arabe connaît aujourd'hui de profondes transformations. Reste à savoir où mènera cette transition et ce que les acteurs extérieurs peuvent faire pour la faciliter.

Durant les quelques mois qu'ont duré les soulèvements populaires en Tunisie et en Égypte, l'UE a entrepris une révision ambitieuse de ses politiques de voisinage. Il s'agissait d'adopter une nouvelle approche vis-à-vis de ses voisins arabes de Méditerranée. L'aide apportée par l'UE au processus de transition démocratique devait constituer un élément central de cette approche. Un an après les révolutions arabes, ce *Policy Paper* cherche à évaluer dans quelle mesure les politiques européennes ont vraiment changé et si cette « nouvelle » la politique européenne de voisinage (PEV) constitue toujours un cadre adapté pour l'action de l'UE dans une région en rapide évolution. Ce *Policy Paper* montre que si des changements importants sont survenus dans les politiques européennes en Méditerranée, la PEV n'est actuellement pas en mesure d'apporter à l'UE les instruments nécessaires pour influencer, et encore moins pour donner de l'élan aux nombreux processus de transition.

1. Influence sur les relations euro-méditerranéennes

L'évolution des réalités politiques dans la région méditerranéenne a créé un nouveau contexte, riche en défis et en opportunités, pour la formulation des politiques étrangères de l'UE. Si une grande incertitude demeure sur le contenu des futures politiques régionales et les résultats des nombreux processus de transition en cours, on observe toutefois certaines évolutions qui influenceront la définition des politiques européennes dans la région. L'UE éprouvera certainement des difficultés à définir une véritable stratégie de politique étrangère sans prendre en compte ces évolutions, dont les plus importantes sont notamment :

- **La fin du modèle néolibéral** : Le Printemps arabe a montré l'échec de l'approche européenne reposant sur un modèle de développement néolibéral dans le Sud de la Méditerranée. Ainsi, l'Égypte et la Tunisie, qui étaient considérées comme des « tigres économiques », ont été les épices d'une contestation motivée par un chômage fort, des inégalités croissantes et des systèmes éducatifs défectueux. D'ailleurs, les nouveaux gouvernements arabes dénoncent à présent

les politiques économiques de leurs prédécesseurs et appellent à une transition vers des modèles de développement plus durables. L'UE devrait donc être contrainte de revoir son approche axée sur les marchés.

- **La fragmentation de la société civile** : De toute évidence, le Printemps arabe a fait tomber un « mur de la peur » et dynamisé la société civile arabe dans toute la région, ce qui est considéré par de nombreux analystes comme un facteur favorisant la transition démocratique. Néanmoins, cette société civile est aussi beaucoup plus fragmentée et sectaire qu'auparavant, ce qui conduit parfois à une « balkanisation » et à des tensions entre groupes, si bien que dans certains pays, c'est à présent la faiblesse de l'État, plutôt que sa puissance, qui pose problème. L'UE devra donc adapter à ce contexte plus fragmenté son approche actuellement axée sur les organisations de la société civile de type occidental.
- **La prédominance de l'islam politique** : La popularité croissante de l'islam politique, sous ses différentes formes, dans les nouvelles démocraties arabes va entraver le « programme normatif » de l'UE dans le Sud de la Méditerranée. En effet, les groupes islamiques vont sans doute défendre des politiques qui seront parfois en contradiction avec les valeurs et les politiques de l'UE notamment en matière d'égalité des genres, de liberté religieuse et de liberté d'expression. Il est également possible que la politique étrangère de ces Etats aille à l'encontre de celle de l'UE. L'Union européenne devra donc repenser son engagement sur ces questions et peut-être établir un nouvel équilibre entre ses propres valeurs et son respect pour les « aspirations démocratiques des peuples arabes ».
- **La montée du nationalisme** : La période post-révolutionnaire a connu un essor du nationalisme arabe, qui se traduit par une plus grande méfiance vis-à-vis des politiques occidentales et un renforcement de la souveraineté nationale. En Égypte, les procès intentés contre des ONG occidentales et le refus initial d'un prêt du FMI illus-

trent bien cette tendance¹. Il va donc être de plus en plus difficile pour l'UE de mener des politiques considérées comme intrusives, telles que la coopération avec des ONG non-agrées ou l'application de règles de conditionnalité positive dans ses relations avec les gouvernements démocratiquement élus de la région. Cette évolution constitue aussi un défi plus large et de long terme pour l'actuelle logique eurocentrée de la PEV.

- **La polarisation de la région** : Les événements récents ont conduit à une polarisation accrue du Sud de la Méditerranée. Ainsi, le processus de paix au Moyen-Orient est arrêté et a peu de chances de reprendre à court terme. Les confrontations qui se dessinent autour des questions syrienne et iranienne pourraient raviver les tensions entre Sunnites et Chiïtes et conduire à des conflits plus sévères entre les sociétés et en leur sein. Par ailleurs, les républiques nées des révolutions et les monarchies en cours de réforme ont des objectifs à long terme divergents. Parallèlement, une relance de l'intégration sous-régionale est attendue dans le Golfe et au Maghreb. Dans ce contexte, l'UE aura les plus grandes peines à entretenir le mythe d'une région « euro-méditerranéenne » cohérente comme pilier de ses politiques.

Il lui faut donc prendre en compte tous ces éléments dans la révision de sa stratégie à l'égard de ses voisins du Sud. Certains signes laissent à penser que l'UE a réussi à intégrer une partie mais qu'elle en ignore d'autres, à ses risques et périls.

1. Après une série de descentes de police en décembre 2011, les autorités égyptiennes ont lancé des procédures judiciaires à l'égard de certaines ONG locales et internationales, dont l'Institut démocratique national, l'IRI, Freedom House et la Fondation Friedrich Ebert.

2. Révision de la politique européenne de voisinage

L'Union a ajusté début 2011 ses politiques dans le Sud de la Méditerranée, après la première phase de manifestations du Printemps arabe en Tunisie et en Égypte. Après quelques mois d'hésitations et de division, les décideurs européens ont compris qu'il était dérisoire d'essayer de contenir la marche du changement. L'UE a donc cherché à aligner sa position sur les demandes des contestataires arabes. Le président de la Commission José Manuel Barroso a annoncé ce changement en mars 2011, déclarant : « Je pense qu'il est de notre devoir de dire aux peuples arabes que nous sommes à leurs côtés ! Depuis Bruxelles, je veux adresser ce message aux jeunes Arabes qui se battent actuellement pour la liberté et la démocratie : nous sommes à vos côtés »². La Haute représentante de l'Union Catherine Ashton a également insisté sur la nécessité pour l'UE de s'attacher désormais à promouvoir une **stabilité durable** dans son voisinage³.

2. Barroso José Manuel, « [Statement by President Barroso on the situation in North Africa](#) », Point presse, Discours 11/137, 2 mars 2011.

3. Union européenne, « [Remarks by the EU High Representative Catherine Ashton at the Senior officials' meeting on Egypt and Tunisia](#) », Bruxelles, A 069/11, 23 février 2011.

2.1. Vers un partenariat pour la démocratie

Ce réalignement a été au cœur de la révision de la PEV dans les pays du Sud de la Méditerranée, comme l'illustrent deux Communications conjointes du printemps 2011. Ainsi, dans sa *proposition de partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée*⁴, la Commission a défini de nouvelles orientations de ses politiques dans la région, accordant une place centrale aux processus de transition démocratique en cours. Peu après, la Communication intitulée *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*⁵ était publiée, qui repensait les implications de la PEV dans leur ensemble. Ces deux documents ont été rédigés dans le cadre d'un processus de révision lancé en 2010 en réaction aux changements introduits par le traité de Lisbonne et permettent à la Commission de réagir rapidement aux crises naissantes.

L'UE y définit les grandes lignes de sa nouvelle stratégie à l'égard de ses voisins du Sud de la Méditerranée. Alors que l'UE a toujours accordé la priorité à la stabilité et à la sécurité régionale, quitte à travailler avec des régimes autoritaires, elle s'engage désormais à soutenir sans équivoque les transitions démocratiques en cours. Pour ce faire, sa nouvelle stratégie définit trois domaines d'action prioritaires dans la région.

D'abord, l'UE entend soutenir chez ses partenaires du Sud une transition vers **une démocratie profondément ancrée**. Selon elle, l'établissement d'une telle démocratie requiert non seulement des élections régulières mais aussi un ensemble plus important de prérequis comme la liberté d'association et d'expression, l'instauration de l'État de droit, la lutte contre la corruption et un contrôle démocratique des forces de sécurité. Ensuite, l'UE souhaite établir des **partenariats avec la population**, centrés sur la

4. Commission européenne, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée*, COM(2011) 200 final, 8 mars 2011.

5. Commission européenne, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, COM(2011) 303, 25 mai 2011.

coopération et le développement de la société civile qui constituent des éléments essentiels de ce processus. Encourager l'apparition de sociétés civiles pluralistes et inclusives est donc l'une des priorités de la nouvelle PEV. Enfin, l'UE veut promouvoir une **croissance et un développement inclusifs** dans ses pays partenaires, qui ont souffert d'un chômage élevé et de graves inégalités. En effet, le développement durable et l'égalité socio-économique sont considérés comme des éléments clés pour l'instauration de sociétés ouvertes et de démocraties profondément ancrées.

Pour atteindre ces objectifs et réaliser l'ambition de l'UE d'établir un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec ses voisins du Sud, ces documents proposent une nouvelle approche pour la PEV, qui repose sur les principes suivants :

- **Différenciation** : Prenant acte de la nécessité d'une flexibilité accrue face à des évolutions rapides, la nouvelle stratégie prévoit une plus grande différenciation entre les volets orientaux et méridionaux de la PEV et en leur sein. Elle met également l'accent sur des stratégies sur mesure ainsi que sur les relations bilatérales car tous les pays ne peuvent ou ne souhaitent pas parvenir au même niveau d'intégration avec l'UE.
- **Conditionnalité positive** : Conséquences de la révision de la PEV, l'aide de l'UE à ses voisins sera assortie de davantage de conditions afin de les inciter à se réformer. Ainsi, un engagement à organiser des élections dûment contrôlées, libres et justes constituera une condition préalable. Par la suite, l'accroissement de l'aide et le renforcement de la coopération dépendront de l'amélioration de la situation des droits de l'homme et de la gouvernance par rapport à un modèle de référence à définir.
- **Conditionnalité négative** : Si la nouvelle PEV accorde moins de place aux mesures coercitives, l'UE envisage une utilisation plus large de sanctions ciblées et de mesures de restrictions pour lutter contre le non-respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

Il en résultera dans certains cas une réallocation de l'aide de l'UE et un renforcement de son engagement auprès de la société civile pour compenser le recul des contacts bilatéraux.

- **Coordination** : Reconnaisant la nécessité d'un effort conjoint pour permettre le développement régional, l'UE accroît ses efforts pour mieux coordonner l'aide avec les États membres de l'Union et surtout avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Le partenariat de Deauville, qui sert de plateforme de coordination pour les institutions financières internationales, est aussi un moyen de parvenir à une meilleure coordination avec les autres donateurs internationaux.

2.2. Les « trois M » : *money, market access et mobility* (argent, accès aux marchés et mobilité)

Le principal instrument de l'UE pour soutenir cette nouvelle stratégie et favoriser l'apparition de démocraties profondément ancrées, de partenariats avec la population et d'une croissance inclusive, se présente sous la forme des « **Trois M** » de Catherine Ashton : *money, market access et mobility* (argent, accès aux marchés et mobilité). Ensemble, ces trois éléments sont censés apporter les ressources et les incitations nécessaires pour permettre un changement durable.

En matière d'**aide financière**, l'UE a prévu plus d'un milliard d'euros de financements supplémentaires pour la période 2011-2013⁶. Ils seront distribués par le biais de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Si ces ressources sont affectées à la PEV dans son ensemble, la

6. En décembre 2011, la Commission européenne a détaillé ses exigences de financement pour le nouvel instrument de voisinage européen (IVE) pour la période 2014-2020. Elle a demandé un financement de 18,1 milliards d'euros, soit une augmentation totale de 40 % par rapport à la période précédente.

majorité d'entre elles a été attribuée aux neuf partenaires méditerranéens de l'UE dans le cadre de certains programmes spécifiques. Plus important encore, l'UE a adopté en septembre 2011 un ensemble de mesures pour soutenir les processus de transition. La pièce maîtresse de cet ensemble de mesures était le programme SPRING (*Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth*), axé sur les partenariats, les réformes et la croissance inclusive, qui prévoyait de distribuer 350 millions d'euros d'aide entre 2011 et 2013 selon le principe de la conditionnalité positive⁷. Par ailleurs, la Commission a lancé plusieurs projets pilotes de plus petite ampleur pour aider les régions pauvres, encourager le développement des PME et investir dans l'enseignement supérieur. La création d'un **mécanisme de financement de la société civile** doté de 22 millions d'euros pour 2011-2013 a constitué l'élément central de la politique de partenariats avec la population. Il vise à renforcer les capacités des organisations de la société civile ainsi que leur rôle dans les réformes démocratiques⁸.

Outre ces aides directes, l'UE a travaillé avec les États membres pour accroître les activités de prêt de la BEI et étendre le mandat de la BERD au Sud de la Méditerranée. Ainsi, sur recommandation du Parlement européen, le Conseil européen a approuvé une augmentation d'un milliard d'euros par an des prêts de la BEI aux pays de la région⁹. De même, la BERD a donné une suite favorable aux demandes d'adhésion de la Tunisie, de la Jordanie, de l'Égypte et du Maroc et a débuté des activités de financement dans ces pays fin 2011. À terme, la BERD prévoit d'accorder 2,5 milliards d'euros par an aux pays des rives sud et est de la Méditerranée qui s'engagent à appliquer les principes de démocratie multipartite, de pluralisme et d'économie de marché et qui s'y tiennent. Enfin, l'UE envisage actuelle-

7. Union européenne, « [EU response to the Arab Spring: the SPRING Programme](#) », MEMO/11/636, 27 septembre 2011.

8. L'allocation initiale de 22 millions d'euros, à partager équitablement entre les pays des rives sud et est, a été comptabilisée dans le budget 2011. De nouvelles sommes devraient être allouées en 2012 et 2013.

9. L'engagement de la BEI envers la Tunisie, l'Égypte, le Maroc et la Jordanie atteindra ainsi un total de 7,5 milliards de dollars américains pour la période 2011-2013. Voir Banque européenne d'investissement, « [G-8 de Marseille : la BEI renforce son soutien à la transition démocratique en Méditerranée](#) », Communiqué de presse, 10 septembre 2011.

ment le versement de son aide macrofinancière, en particulier dans le cas de l'Égypte, en coordination avec le FMI¹⁰.

En termes d'**accès aux marchés**, l'UE a entrepris de nombreuses initiatives censées faciliter l'accès à son marché intérieur, renforcer les liens commerciaux et encourager l'investissement dans les pays du Sud de la Méditerranée. La proposition de négocier l'instauration de **zones de libre-échange approfondies et complètes** (DCFTA), qui permettraient une intégration économique progressive dans le marché intérieur de l'UE, constitue à cet égard un élément essentiel. En décembre 2011, le Conseil a accordé à la Commission un mandat pour entamer des négociations – qui devraient être longues – avec la Tunisie, la Jordanie, le Maroc et l'Égypte afin d'établir de telles zones. À court terme, l'UE propose un meilleur accès à son marché par la négociation d'accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation (ACAA) dans des secteurs spécifiques ainsi que par des concessions commerciales asymétriques et des coopérations renforcées dans des domaines particuliers, selon le principe de conditionnalité positive. Enfin, si les Communications de la Commission mentionnent également d'éventuelles aides de l'Union pour les coopérations sous-régionales, aucune mesure spécifique n'a été évoquée.

Pour ce qui est de la **mobilité**, la principale innovation de la réforme de la PEV a été de proposer des **partenariats de mobilité** aux partenaires sud-méditerranéens. La stratégie de l'UE en la matière, articulée autour de son approche globale de la question des migrations, a été présentée dans une autre Communication de la Commission intitulée *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*¹¹. L'UE avance que ces partenariats garantiront le bon encadrement de la mobilité, mutuellement bénéfique, en permettant des

10. L'UE étudie actuellement la possibilité d'accorder un prêt à long terme de 500 millions d'euros à l'Égypte au titre de l'aide macrofinancière.

11. Commission européenne, *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, COM(2011) 292 final, 24 mai 2011.

migrations circulaires et temporaires et en renforçant les capacités de gestion des frontières. La proposition de l'UE de faciliter la délivrance des visas et les autres mesures d'accompagnement dépendront davantage de la volonté des pays partenaires d'accepter les accords de réadmission et de restreindre les migrations en provenance d'États tiers que de l'avancée des réformes démocratiques. D'autres mesures prévoient un développement massif des bourses **Erasmus Mundus**, des fonds supplémentaires pour le programme **Tempus** ainsi qu'un élargissement du Programme de protection régionale.

2.3. Renforcement et coordination : mesures restrictives et réformes structurelles

Dans sa réponse au Printemps arabe, l'UE a aussi fait un usage croissant des **mesures restrictives** pour faire pression sur les régimes autoritaires arabes. Les plus basiques d'entre elles, mises en place pendant les révolutions tunisienne, égyptienne, libyenne et syrienne comprennent le gel des avoirs personnels, l'interdiction de voyager et des sanctions portant sur les armes¹². Toutefois, dans le cas de la Syrie et de l'Iran, les sanctions européennes sont beaucoup plus étendues : interdiction des importations de pétrole brut et de produits pétroliers, mesures commerciales de vaste portée et interdiction de certains services financiers. Certaines de ces mesures sont sans précédent dans l'histoire de l'UE. Néanmoins, le recours de l'UE à ces mesures restrictives s'est fait en bonne partie en réaction aux situations advenues et répond à une logique totalement indépendante de ses objectifs de réforme. Par ailleurs, le déblocage des actifs a constitué une pierre d'achoppement majeure avec certains États partenaires.

Enfin, pour que sa stratégie soit davantage concertée et coordonnée, l'UE

12. Commission européenne, *European Union: Restrictive measures (sanctions) in force*, mis à jour le 6 mars 2012.

a mis en place plusieurs réformes structurelles de manière à améliorer la cohérence de ses actions, permettre le recours à tous ses instruments politiques et accroître la coordination avec les autres acteurs bilatéraux et multilatéraux. Pour ce faire, la Haute représentante a créé une nouvelle **Task Force pour le Sud de la Méditerranée** au sein de laquelle un nouveau Représentant spécial de l'UE coordonne les experts des différentes institutions européennes et des institutions financières internationales. L'UE a également multiplié ses contacts avec la Ligue arabe, l'Union du Maghreb arabe et l'Organisation des États islamiques sur une base *ad hoc*. Enfin, elle a essayé de relancer l'**Union pour la Méditerranée** (UPM), moribonde, en assurant sa co-présidence nord à la suite de la France et en lançant le premier projet de l'UPM : la construction d'une usine de dessalement de l'eau dans la bande de Gaza.

Combinées, ces mesures constituent un véritable changement. L'UE semble plus décidée que jamais à aider ses voisins à mettre en place des systèmes démocratiques efficaces et à établir des économies de marché équitables. Fait important, l'UE travaille avec une plus grande diversité d'acteurs politiques et montre une volonté plus forte d'exercer des pressions sur les régimes autocratiques qui violent les droits de l'homme et les principes démocratiques. La nouvelle approche de l'UE renforce la flexibilité et alloue des ressources supplémentaires à sa politique méditerranéenne. Cependant, en dépit de ces nouveautés plutôt positives, la révision de la PEV ne constitue pas un changement de paradigme dans la politique étrangère de l'UE. En effet, ni les objectifs ni les méthodes de l'action européenne n'ont été fondamentalement modifiés. L'UE reste attachée à l'idée d'exporter son modèle par le biais d'une politique d'« élargissement allégé »¹³. De plus, même avec ces changements limités introduits par cette révision, d'importants problèmes demeurent.

13. Leonard Mark, *Why enlargement-lite will not save the Arab Spring*, ECFR-Blog, 25 octobre 2011.

3. Examen de la révision de la PEV : une source de changement ?

3.1. Fondements conceptuels : une nouvelle stratégie ?

Sur le plan conceptuel, les trois nouvelles priorités de l'UE dans son voisinage, à savoir une démocratie profondément ancrée, des partenariats avec la population et une croissance inclusive, sont encore mal définies et mises en place de manière incohérente. Etant donné l'incertitude qui plane sur l'évolution de la région, il est logique que l'UE garde une certaine flexibilité mais l'absence de réelle définition fait qu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les politiques de l'UE constituent vraiment un nouveau départ. Le flou des définitions de l'UE suggère plutôt que sur le plan conceptuel, peu de choses ont changé.

C'est particulièrement frappant dans le cas du nouveau concept européen de démocratie profondément ancrée, adopté par l'UE pour marquer une rupture franche avec sa priorité précédente relative à la stabilité politique. Toutefois, la manière dont l'UE définit et met en œuvre ses politiques de

promotion de la démocratie dans son voisinage a peu changé. Elle utilise toujours les mêmes instruments caractérisés par un flou conceptuel et une incohérence méthodologique. Sans surprise, une récente étude sur la nature de l'action européenne en faveur de la démocratie conclut que « malgré la référence à une "démocratie profondément ancrée" dans les dernières réformes, l'approche conceptuelle de l'UE a peu changé : un modèle capitaliste démocratique globalement libéral, en dépit de marges floues, reste au cœur des efforts visant à "ancrer profondément la démocratie" »¹⁴. Il y a là un problème : l'UE ne parvient pas à établir un plan clair, ce qui risque de peser sur la cohérence de ses politiques. De plus, l'efficacité de ses mesures de promotion de la démocratie dépend toujours largement des capacités et de la bonne volonté des États concernés¹⁵. Dès lors, le succès des politiques européennes est étroitement lié au contexte intérieur de chacun des pays partenaires.

De même, la manière dont l'UE envisage l'engagement de la **société civile** dans le Sud de la Méditerranée a peu évolué. Dans un récent examen de ses politiques de développement, elle reconnaît qu'elle doit redoubler d'efforts pour « renforcer ses liens avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les pouvoirs locaux » et qu'elle devrait « soutenir l'émergence d'une société civile locale organisée »¹⁶. Pour ce faire, elle prépare actuellement une nouvelle Communication sur le moyen de renforcer son engagement auprès des organisations de la société civile. Dans son voisinage méridional, l'UE a opté à plusieurs reprises pour un engagement sur une base plus large, y compris avec des acteurs et des organisations islamiques¹⁷. Cependant, pour l'heure, l'action européenne reste fondée sur des conceptions occidentales de la société civile, qui sont

14. Kurki Milja, « [How the EU can adopt a new type of democracy support](#) », *FRIDE Working Paper 112*, mars 2012.

15. van Hüllen Vera, « Europeanisation through Cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia », *West European Politics*, 35:1, 1^{er} janvier 2012, pp. 117-134.

16. Commission européenne, [Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement](#), COM(2011) 637 final, 13 octobre 2011.

17. Le commissaire Štefan Füle l'a récemment souligné dans un discours, soulignant que « l'Europe ne doit pas craindre le succès électoral d'acteurs politiques inspirés par l'islam ».

le plus souvent en contradiction avec le contexte social dans lequel les formes d'associations religieuses et tribales ont une importance majeure. En pratique, l'engagement de l'UE se concentre donc presque uniquement sur la jeunesse libérale et les groupes de défense des droits des femmes. Les partenariats avec la population risquent donc peu d'entraîner un véritable changement des priorités de l'engagement européen.

Enfin, le nouveau concept européen de **croissance inclusive** ne constitue sans doute pas un changement qualitatif par rapport aux réformes axées sur l'économie de marché. Dans sa Communication de 2011 intitulée *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, l'UE définit la croissance inclusive comme « la capacité des citoyens à participer à la création de richesse et d'emplois et à en recueillir les fruits »¹⁸. Pour développer cette capacité, elle a promis de concentrer son aide sur l'éducation, la santé et la création d'emplois et d'accorder la priorité aux secteurs économiques clés et au développement des PME. Néanmoins, dans les faits, les politiques de développement et de commerce de l'Union restent étroitement liées au Consensus de Washington. En effet, elles reposent toujours sur la mise en place de DCFTA et d'ACAA propres à des secteurs spécifiques, sur les dialogues entre investisseurs et sur l'amélioration de l'environnement économique. Certes, l'UE tend de plus en plus à compléter ces mesures par des programmes en faveur de l'emploi des jeunes et des microcrédits aux PME mais il n'existe pas de rupture nette avec son ancienne stratégie. En outre, elle n'a pas montré de réelle volonté à s'attaquer à des sujets sensibles comme l'ouverture de son marché agricole ou l'augmentation de la mobilité des travailleurs.

Globalement, les fondements conceptuels de la « nouvelle » approche de l'UE restent très flous et incohérents : plus qu'un « nouveau départ »

18. Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, COM(2011) 637 final, 13 octobre 2011.

ou une « nouvelle pensée », ils représentent à peine plus qu'un réajustement des objectifs et des priorités précédents. Est-ce un problème pour les politiques euro-méditerranéennes ? Une relative ambiguïté de ses objectifs peut être, dans une certaine mesure, un avantage pour l'UE car cela apporte de la flexibilité dans une situation toujours très incertaine et instable. Toutefois, à défaut d'objectifs clairs et de la capacité de les traduire en actions concrètes, les politiques européennes risquent d'être inefficaces. À cet égard, la révision de la PEV a échoué. Les nouvelles priorités de l'UE sont non seulement extrêmement vagues mais leurs liens avec le nouveau principe de conditionnalité positive est pour le moins obscur. Ainsi, il est légitime de se demander si l'Union récompensera les pays mettant en place une « croissance inclusive » même s'ils échouent à établir une « démocratie profondément ancrée », ou encore si elle sera en mesure de travailler avec des organisations de la société civile qui ne partagent pas ses idées libérales. Pour l'heure, la révision de la PEV ne répond pas vraiment à ces questions.

3.2. La conditionnalité positive en pratique : un lien entre avancées et actions ?

Le principe de conditionnalité positive, largement vanté, est censé être au cœur de la nouvelle politique européenne. Pourtant, il ne semble pas que l'UE l'ait appliqué systématiquement. Exception faite du récent programme SPRING, qui prévoit la distribution de 350 millions d'euros d'aides directes conformément à ce principe, aucun changement fondamental n'est apparu dans la manière dont l'UE applique cette stratégie « donnant-donnant », du moins pour l'instant. C'est en Tunisie, pays à la pointe de la réforme, que sa mise en œuvre est la plus visible. En effet, de tous les voisins du Sud, la Tunisie est la seule dont l'aide financière a presque doublé, de 240 à 400 millions d'euros pour 2011-2013. La Tunisie a aussi été le premier pays avec lequel l'UE a entamé une nouvelle forme de coopération dans le

cadre de la **Task Force Tunisie-UE** et celui qui a obtenu le plus : en récompense des réformes entreprises, l'Union lui a partiellement ouvert son marché et proposé des mesures en faveur de la mobilité¹⁹. Par ailleurs, la Tunisie a également bénéficié d'une augmentation importante de l'enveloppe de prêts de la BEI pour 2011-2012.

En revanche, dans le cas des autres voisins, le lien entre réformes intérieures et actions de l'UE est moins évident. Il semble toutefois qu'après la Tunisie, les deux pays ayant reçu le plus d'aide et d'attention de la part de l'UE soient le Maroc et la Jordanie. Ces deux monarchies, dont les souverains ont adopté des stratégies de réforme graduelle, connaissent également certains changements constitutionnels. Si l'UE a été prompte à vanter ces réformes et à les ériger en exemple pour la région, des questions demeurent sur leur rythme et leur orientation²⁰. Malgré ces incertitudes, l'UE a approfondi ses relations avec les deux pays et les a récompensés par de nouvelles aides financières et mesures commerciales. Ainsi, la Jordanie est le seul pays, avec la Tunisie, à avoir bénéficié du lancement d'une *Task Force* conjointe, à avoir entamé des négociations sur la création d'un accord DCFTA²¹ et à avoir vu ses aides financières légèrement augmenter. De son côté, le Maroc, qui est depuis longtemps le pays de la région entretenant la relation la plus étroite avec l'UE, est le seul pays à avoir conclu, au cours des derniers mois, des accords portant sur un accès commercial préférentiel pour ses produits agricoles.

En revanche, l'absence de nouvelles mesures d'aide de l'Union à l'égard de l'Égypte, qui était l'un des pays les plus prometteurs du Printemps arabe, est quelque peu surprenante. Certes, les militaires y contrôlent encore le pouvoir et les réformes y ont rencontré d'immenses obstacles

19. Union européenne, « [Conclusions des co-Présidents](#) », Réunion de la *Task Force* Tunisie-Union européenne, 28-29 septembre 2011, Tunis.

20. Union européenne, « [Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Füle on Morocco's future constitutional reforms](#) », A 100/11, 10 mars 2011.

21. Union européenne, « [Co-Chairs Conclusions](#) », Réunion de la *Task Force* Union européenne-Jordanie, A 74/12, 22 février 2012, Amman.

au cours de l'année passée, mais l'échec de l'UE sur les « trois M » reste étonnant. La Libye n'a, elle non plus, pas vu d'amélioration majeure dans ses relations avec l'UE. En revanche, malgré le retard de ses réformes, l'Algérie a finalement vu ses relations avec l'UE progresser depuis qu'elle a accepté une mission d'observateurs électoraux de l'Union²². En somme, en dépit de toute la publicité faite autour de la conditionnalité positive, l'UE a fait preuve d'une bien plus grande détermination dans la mise en œuvre de la conditionnalité négative. Ainsi, dans le cas de la Syrie, elle a adopté des sanctions d'une sévérité sans précédent, avec l'objectif avoué de provoquer un changement de régime. Il en va de même pour l'Iran, à qui la PEV ne s'applique pas. La volonté de l'UE de recourir à ces sanctions générales à des fins politiques est de toute évidence l'un des éléments les plus surprenants et peut-être les plus sous-estimés du Printemps arabe.

22. Union européenne, « [L'UE observera les élections législatives en Algérie](#) », A 154/12, 30 mars 2012.

TABLEAU 1 : RÉACTIONS POLITIQUES DE L'UE AUX RÉFORMES ARABES

RÉFORMES	ALGÉRIE	ÉGYPTE	JORDANIE	LIBYE	MAROC	TUNISIE
CHANGEMENT DE RÉGIME	NON	OUI	NON	OUI	NON	OUI
RÉVISION DE LA CONSTITUTION	PRÉVUE	NOUVELLE CONSTITUTION	OUI	NOUVELLE CONSTITUTION	OUI	NOUVELLE CONSTITUTION
ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES	PRÉVUES	OUI	NON	PRÉVUES	OUI	OUI
OBSERVATEURS ÉLECTORAUX DE L'UE	OUI	NON	PAS DE RÉPONSE	PAS DE RÉPONSE	OUI	OUI
SITUATION DES DROITS DE L'HOMME	MITIGÉE	NÉGATIVE	POSITIVE	NÉGATIVE	POSITIVE	POSITIVE
ACTIONS DE L'UE						
PLAN D'ACTION CONJOINT DE L'UE	DISCUSSIONS ENTAMÉES	OUI	OUI	NON	OUI	NOUVEAU PLAN D'ACTION EN DISCUSSION
STATUT AVANCÉ	NON	NON	OUI	NON	OUI	NÉGOCIATIONS EN COURS
TASK FORCE DE L'UE	NON	PRÉVU	OUI	NON	NON	OUI
IEVP PRÉVU (2011-2013)	172 MILLIONS D'€	449 MILLIONS D'€	223 MILLIONS D'€	60 MILLIONS D'€	580,5 MILLIONS D'€	240 MILLIONS D'€
IEVP REVU (2011-2013)	INCHANGÉ	INCHANGÉ	293 MILLIONS D'€	INCHANGÉ	INCHANGÉ	400 MILLIONS D'€
ECHO (2011-2013)	10 MILLIONS D'€	PAS DE RÉPONSE	107 MILLIONS D'€	155 MILLIONS D'€	PAS DE RÉPONSE	PAS DE RÉPONSE
CONTRATS AVEC LA BEI (2011-2012)	AUCUN	50 MILLIONS D'€	86 MILLIONS D'€	AUCUN	245 MILLIONS D'€	303 MILLIONS D'€
ADHÉSION À LA BERD	NON	OUI	OUI	NON	OUI	OUI
NÉGOCIATIONS SUR DES DCFTA	NON	PRÉVUES	ENTAMÉES	NON	PRÉVUES	ENTAMÉES
NÉGOCIATIONS SUR DES ACAA	PRÉVUES	PRÉVUES	PRÉVUES	NON	PRÉVUES	ENTAMÉES
DIALOGUE SUR LA MOBILITÉ	PRÉVU	PRÉVU	EN COURS	NON	EN COURS	EN COURS
NÉGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE	NON	NON	NON	NON	CONCLUES	ENTAMÉES

Dans l'ensemble, les signes d'un grand changement dans l'utilisation européenne de la conditionnalité positive sont donc rares. Le principe est clair : les pays qui veulent et peuvent entretenir des liens plus étroits avec l'UE bénéficient de nouvelles relations contractuelles et de fonds supplémentaires. De plus, sans surprise, les pays les plus proches de l'UE en termes d'aide et de relations commerciales sont les mêmes après le Printemps arabe qu'avant. Or, cette tendance à toujours considérer le degré de proximité des pays avec l'UE comme un indicateur de leur volonté à se réformer soulève des inquiétudes. Par le passé, c'est cette logique qui a conduit l'UE à être très proche de la Tunisie de Ben Ali et de l'Égypte de Moubarak. La conditionnalité positive ne semble donc pas avoir introduit de profonds changements. Les considérations politiques et géopolitiques jouent toujours un rôle crucial pour l'UE quand il s'agit d'évaluer le niveau d'accès aux aides et aux marchés à accorder à chaque pays partenaire.

3.3. Quelle architecture pour la région : différenciation ou fragmentation ?

Dans l'ensemble, l'objectif de la réforme de la PEV visant à introduire davantage de différenciation et de flexibilité dans les relations de l'UE avec ses voisins a été atteint. Ainsi, les *Task Forces* bilatérales établies avec la Tunisie et la Jordanie marquent l'introduction d'un nouvel instrument de coopération qui complète les accords sur le statut avancé existants. Il apparaît déjà que ces *Task Forces* constituent une nouvelle voie de dialogue et de coopération efficace et pourraient figurer parmi les mesures incitatives de l'UE. Par ailleurs, la volonté de l'Union de pénaliser les pires atteintes à la démocratie, comme dans le cas de la Syrie, s'est renforcée. Ses relations avec les pays arabes de Méditerranée sont beaucoup plus variées et flexibles qu'auparavant : elle a abandonné son approche unique et adapte davantage ses relations aux besoins du pays concerné. Toutefois, si cette approche a des avantages, elle a aussi des inconvénients liés à l'accent mis sur le bilatéralisme.

Le principal inconvénient est qu'elle renforce la nature « satellitaire » des relations de l'UE avec les pays du Sud de la Méditerranée²³. La coopération euro-méditerranéenne au niveau régional fonctionnant très mal, et du fait de l'incertitude des perspectives politiques et de l'échec du processus de paix, les relations bilatérales constituent aujourd'hui la seule solution possible. Dans une certaine mesure, c'est inévitable. Cependant, cette situation pèse forcément sur les rapports de force entre l'UE et les pays méditerranéens, alors même que ces derniers sont sensibles à toute nouvelle ingérence dans leurs affaires intérieures. Les politiques européennes, qui mettaient auparavant l'accent sur le partage des responsabilités et l'équité, sont désormais plus ciblées et plus pragmatiques mais moins soucieuses de ne pas porter atteinte à la souveraineté des pays partenaires. De plus, malgré tous les discours sur les stratégies sur mesure et la flexibilité, la plupart des mesures incitatives prévues dans la révision de la PEV fonctionnent selon le principe du « à prendre ou à laisser ». C'est particulièrement vrai dans le cas des DCFTA et des partenariats pour la mobilité. En effet, si la réforme prend acte du fait que tous les pays n'ont pas la même volonté ou capacité de renforcer leur intégration avec l'UE, elle ne propose pas de solution pour les pays qui « n'entrent pas dans le cadre ».

En outre, la réforme de la PEV ne propose pas de nouvelle conception de l'architecture régionale des relations euro-méditerranéennes. En effet, si elle ne manque pas de souligner l'importance de l'intégration régionale et sous-régionale, elle n'évoque pas vraiment les moyens d'y parvenir, exception faite de son insistance à souligner le caractère central de l'Union pour la Méditerranée. Cependant, le Printemps arabe a soulevé de sérieuses questions sur la pertinence et la faisabilité du cadre de coopération euro-méditerranéen. De fait, ni son orientation géographique, ni son organisation actuelle ne semblent adaptées à l'après Printemps arabe. Au

23. Behr Timo, « *Intégration régionale en Méditerranée : sortir de l'impasse ?* », *Étude n° 77, Notre Europe*, mai 2010.

cours des derniers mois, on a pu observer une reprise des efforts d'intégration sous-régionale au Maghreb et dans le Golfe, ainsi qu'un nouvel élan au sein de la Ligue arabe. Par ailleurs, le Printemps arabe a démontré avec force la pertinence des idées panarabes et panislamiques alors que l'UE reste prisonnière de sa vision eurocentrée de l'avenir de la Méditerranée. Afin d'éviter un « choc » de ces deux conceptions, l'UE devra faire des efforts pour réformer l'architecture régionale de ses relations.

L'introduction par l'UE d'une plus grande différenciation a donc un objectif précis dans la situation politique actuelle en Méditerranée et constitue un moyen pragmatique pour chaque pays de repenser ses relations avec l'UE. Néanmoins, pour être efficace sur le long terme, la PEV a besoin d'une dimension régionale pour compléter la superposition de relations bilatérales qui émerge du processus actuel. Or, sur ce point, la révision de la PEV n'a pas été en mesure d'apporter une nouvelle conception de la voie à suivre. Par ailleurs, les récentes tentatives de l'UE pour relancer l'Union pour la Méditerranée moribonde en assurant sa co-présidence nord à la suite de la France et en lançant son premier projet ne semblent pas suffire à pallier les carences de ces relations euro-méditerranéennes.

4. Revoir les fondamentaux : vers un nouveau partenariat

La révision de la PEV a introduit des changements importants dans les relations de l'Union avec ses voisins du Sud de la Méditerranée. Cependant, elle n'en a modifié ni la forme ni l'orientation. Au contraire, l'UE continue à mener en Méditerranée une intégration eurocentrée qui repose toujours sur une approche basée sur un « élargissement allégé ». La révision de la PEV n'a modifié que légèrement cette approche en établissant des priorités nouvelles mais mal définies et en introduisant des mesures d'incitation sans substance. Cette révision a été influencée par le contexte idéaliste des premiers mois du Printemps arabe. Or, un an plus tard, il est clair que ce mouvement n'est pas le « 1989 » du monde arabe. En effet, les transitions en cours sont plus fragiles et plus longues que celles qu'avait connues l'Europe de l'Est. De plus, bon nombre de pays arabes n'adhèrent plus à la conception de l'UE d'une Méditerranée politiquement et culturellement ancrée en Europe et attendent une rupture par rapport au modèle postcolonial.

L'UE devrait donc porter un nouveau regard sur ses politiques euro-méditerranéennes en se concentrant sur les **fondamentaux de cette relation**. Cela pourrait commencer par reconnaître que sa puissance a diminué tout comme sa capacité à définir l'orientation des évolutions politiques et économiques chez ses partenaires méditerranéens. L'UE doit plutôt trouver comment concilier sa vision eurocentrée avec la réapparition de tendances panarabes et panislamiques et les perspectives d'émancipation dans les pays ayant fait la révolution. La difficulté est donc double. En effet, l'UE doit d'abord continuer à entretenir des liens étroits avec des pays comme le Maroc et la Jordanie qui ont non seulement la volonté et la capacité de mettre en œuvre les propositions de réformes existantes, et ce sans renforcer la position de leurs dirigeants autocratiques. Ensuite, l'UE doit trouver une nouvelle formule pour la coopération avec des pays comme l'Égypte et la Libye qui ne souhaitent pas établir de relations plus approfondies avec elle, ou ceux comme la Syrie qui sont sourds à ses pressions.

Pour pallier ces problèmes, l'UE devrait introduire certains principes dans ses politiques :

- **Primum non nocere** (avant tout, ne pas nuire) : La plupart des études universitaires montre que les politiques de démocratisation peuvent avoir des conséquences indésirables, comme le renforcement des régimes autoritaires ou l'affaiblissement de la responsabilité locale. Pour éviter ces travers, l'UE doit respecter scrupuleusement le principe de « avant tout, ne pas nuire » dans ses relations avec ses voisins. Elle doit donc avant tout renoncer à tout activisme excessif et aux solutions toutes prêtes mais en revanche faire jouer les dynamiques locales en faveur de la réforme et appliquer les principes de l'« aide efficace »²⁴.
- **S'engager sur une base large** : Il est plus important que jamais pour l'UE de s'engager avec des acteurs issus de l'ensemble de la classe

24. Echagüe Ana, « [The role of external actors in the Arab transitions](#) », *FRIDE Policy Brief 122*, avril 2012.

politique et sociale. Or, en dépit de l'impartialité constamment affichée, les politiques actuelles de l'Union tendent à favoriser les organisations de la société civile de type occidental et à promouvoir une conception libérale bien spécifique de la société civile. Cependant, aucun engagement ne peut être efficace sans inclure davantage d'acteurs de la société civile, y compris ceux dont les idées sont parfois « anti-libérales ». L'UE devra donc se concentrer sur certaines valeurs essentielles et, tâche difficile, tracer une frontière entre les différentes catégories « d'anti-libéralisme »²⁵.

- **Concilier les différents intérêts** : La révision de la PEV a évité les discussions approfondies sur les intérêts de l'UE. C'est une erreur. En effet, il est dérisoire d'essayer de faire croire que l'UE accorde moins d'importance qu'avant à un environnement régional stable, à l'accès aux ressources, aux questions d'immigration illégale ou de terrorisme. Pour éviter les déconvenues et les malentendus qui ont émaillé le processus de Barcelone ou la précédente PEV, l'UE devrait, dans ses relations avec ses voisins, définir plus ouvertement ses intérêts et ne pas cacher en quoi ils sont liés aux objectifs normatifs de sa nouvelle stratégie.
- **Établir des partenariats démocratiques** : Afin d'éviter tout « choc » entre sa conception eurocentrée de la Méditerranée et les conceptions panarabes et panislamiques existantes, l'UE devrait renforcer ses relations institutionnelles avec d'autres organisations régionales comme la Ligue arabe, l'Union du Maghreb arabe et l'Organisation des États islamiques. Quand les pays sont réticents à une intégration plus poussée avec elle, comme c'est le cas de l'Égypte ou de la Libye, l'UE pourrait aider ces organisations à jouer un rôle plus important et étudier comment elles peuvent servir de relais à son soutien et son assistance.

25. Etzioni Amitai, « [Should We Support Illiberal Religious Democracies?](#) », *The Political Quarterly*, 82:4, octobre-décembre 2011.

- **Instaurer une vraie conditionnalité positive** : Dans sa forme actuelle, la « nouvelle » approche de la conditionnalité positive donne l'impression que rien n'a changé hormis l'intitulé. Ainsi, le soutien de l'UE est encore très dépendant de la volonté d'intégration des pays. Pour que cette conditionnalité soit efficace, l'UE doit inverser la logique de base : au lieu de donner carte blanche à des pays comme le Maroc ou la Jordanie, l'UE devrait s'exprimer plus directement sur les évolutions politiques des États à mesure que leurs liens se resserrent. Il serait logique que l'ouverture d'un pays aux critiques de l'Union soit proportionnelle à son engagement envers elle.
- **Cadre multilatéral** : L'accent doit être mis sur la dimension multilatérale des politiques européennes. Toutefois, l'UPM reste un anachronisme dans le climat régional actuel et il est loin d'être évident aujourd'hui que l'adhésion au processus euro-méditerranéen actuel et son approche holistique constituent le meilleur cadre pour les politiques européennes. L'UE devrait donc étudier les récentes propositions en faveur d'un engagement régional dans un cadre multilatéral plus limité mais reposant sur une base plus large et mettant l'accent sur l'instauration de la confiance et la prévention des conflits²⁶.
- **Mettre en place une Méditerranée multipolaire** : L'UE n'est plus la seule carte à jouer dans une Méditerranée où interviennent d'anciens et de nouveaux acteurs, qu'il s'agisse des États-Unis, des BRICS, du Qatar ou de la Turquie. En effet, si la puissance de certains d'entre eux a été surestimée, toute nouvelle stratégie relative au voisinage méridional de l'UE doit néanmoins les prendre en compte. Il est donc nécessaire d'introduire les questions de gouvernance et de développement en Méditerranée dans les partenariats stratégiques de l'UE avec certains de ces acteurs.

26. Aliboni Roberto, « *EU multilateral relations with southern partners: reflection on future prospects* », *EU ISS Opinion*, 2 avril 2012.

Conclusion : concilier principes et puissance

Le Printemps arabe a montré à l'UE certains défis à relever dans ses politiques euro-méditerranéennes. La révision de la PEV, l'an passé, a constitué une bonne base à partir de laquelle l'UE a pu relever certains de ses défis et recentrer son engagement. Toutefois, cette révision de la PEV a sans doute échoué à répondre à la question fondamentale qui se pose à l'UE depuis le Printemps arabe : comment préserver ses intérêts et son influence dans une région toujours plus diversifiée mais aussi fragmentée et désireuse de s'émanciper, tout en conduisant une politique étrangère plus cohérente et accordant une plus grande place aux principes ?

Pour boucler la boucle, l'UE a essayé de dynamiser sa conception euro-méditerranéenne en renforçant les mesures d'incitation et en mettant davantage l'accent sur la mise en place de la démocratie. Néanmoins, cette approche a peu de chances de réussir, notamment car elle ne donne pas à l'UE les moyens de surmonter la réticence croissante d'un nombre croissant de pays à établir des partenariats plus poussés avec elle.

Par ailleurs, cette révision n'apparaît pas non plus comme une rupture nette dans l'utilisation de la conditionnalité (positive). Une étude approfondie de la nature et de l'orientation des relations euro-méditerranéennes serait nécessaire pour relever ces défis. Cependant, pour ce faire, l'UE doit reconnaître que sa conception d'une « Méditerranée européenne » n'est plus adaptée aux réalités politiques émergentes d'une région en pleine évolution.

Références

- Aliboni Roberto, « *EU multilateral relations with southern partners: reflection on future prospects* », *EU ISS Opinion*, 2 avril 2012.
- Banque européenne d'investissement, « *G-8 de Marseille : la BEI renforce son soutien à la transition démocratique en Méditerranée* », Communiqué de presse, 10 septembre 2011.
- Barroso José Manuel, « *Statement by President Barroso on the situation in North Africa* », Point presse, Discours 11/137, 2 mars 2011.
- Behr Timo, « *Intégration régionale en Méditerranée : sortir de l'impasse ?* », *Études n° 77, Notre Europe*, mai 2010.
- Commission européenne, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée*, COM(2011) 200 final, 8 mars 2011.
- Commission européenne, *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, COM(2011) 292 final, 24 mai 2011.
- Commission européenne, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, COM(2011) 303, 25 mai 2011.

Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, COM(2011) 637 final, 13 octobre 2011.

Commission européenne, *European Union: Restrictive measures (sanctions) in force*, mise à jour le 6 mars 2012.

Echagüe Ana, « *The role of external actors in the Arab transitions* », *FRIDE Policy Brief 122*, avril 2012.

Etzioni Amitai, « *Should We Support Illiberal Religious Democracies?* », *The Political Quarterly*, 82:4, octobre-décembre 2011.

Kurki Milja, « *How the EU can adopt a new type of democracy support* », *FRIDE Working Paper 112*, mars 2012.

Leonard Mark, *Why enlargement-lite will not save the Arab Spring*, ECFR-Blog, 25 octobre 2011.

Union européenne, « *Remarks by the EU High Representative Catherine Ashton at the Senior officials' meeting on Egypt and Tunisia* », Bruxelles, A 069/11, 23 février 2011.

Union européenne, « *Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Füle on Morocco's future constitutional reforms* », A 100/11, 10 mars 2011.

Union européenne, « *EU response to the Arab Spring: the SPRING Programme* », MEMO/11/636, 27 septembre 2011.

Union européenne, « *Conclusions des co-Présidents* », Réunion de la *Task Force* Tunisie-Union européenne, 28 au 28 septembre 2011, Tunis.

Union européenne, « *Co-Chairs Conclusions* », Réunion de la *Task-Force* UE-Jordanie, A 74/12, 22 février 2012, Amman.

Union européenne, « *L'UE observera les élections législatives en Algérie* », A 154/12, 30 mars 2012.

Van Hüllen Vera, « *Europeanisation through Cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia* », *West European Politics*, 35:1, 1^{er} janvier 2012, pp. 117-134.

Sélection de publications de *Notre Europe* sur ce thème

La politique commerciale dans le voisinage de l'UE – Vers des accords de libre-échange approfondis et complets – Iana Dreyer (Étude N° 90, à paraître).

L'UE, ses voisins et ses frontières – Sami Andoura, Yves Bertoncini (Le Mot de *Notre Europe*, mars 2012).

« L'élargissement, un outil pour l'UE, une perspective pour nos voisins » – Sami Andoura (Tribune sur Le Monde.fr, mars 2012).

Les politiques extérieures de l'UE dans son voisinage : Turquie, Balkans occidentaux et ses autres voisins – Sami Andoura, Tamara Buschek (Synthèse, décembre 2011).

La réponse de l'Union européenne au printemps arabe : construire un véritable pôle d'influence avec tous nos voisins – António Vitorino (Tribune, novembre 2011).

L'UE au défi du printemps arabe : une vision pour nos voisins – Déclaration du Conseil d'administration de *Notre Europe* (juin 2011).

Rapport « Think Global - Act European » – Elvire Fabry (dir.) (juin 2011).

Intégration régionale en Méditerranée : sortir de l'impasse ? – Timo Behr (Étude n° 77, mai 2010).

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macifet du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, avril 2012

Timo BEHR

Chercheur à l'Institut
Finlandais des Relations
Internationales (FIIA)
et chercheur associé à
Notre Europe.

Europe et Gouvernance mondiale

Après la révolution : l'UE et la transition arabe

Un an après les révolutions arabes, ce *Policy Paper* cherche à évaluer dans quelle mesure les politiques de l'UE ont changé et si la révision de la Politique européenne de voisinage apporte un cadre adapté pour l'action de l'UE dans une région en rapide évolution.

Timo Behr estime que malgré certains changements positifs introduits par l'UE, cette révision n'a pas réussi à modifier les modalités et l'orientation des relations euro-méditerranéennes. L'UE conserve une vision eurocentrée de l'intégration du pourtour méditerranéen, reposant sur une version « allégée » de la politique d'élargissement. Cependant, cette stratégie n'offre pas une vision réaliste de l'avenir de l'engagement de l'UE. Au contraire, l'Union doit trouver comment concilier sa vision eurocentrée avec la réapparition de tendances panarabes et panislamiques et les perspectives d'émancipation dans les pays ayant fait la révolution.

Pour relever ce défi, l'auteur appelle à redéfinir les politiques euro-méditerranéennes de l'UE, à partir des fondamentaux de cette relation. Il faudrait commencer par reconnaître l'érosion de la puissance de l'UE et de sa capacité à définir l'orientation du changement politique et économique dans la région. L'auteur conclut en soulignant que les politiques de l'UE doivent intégrer certains éléments et principes de base afin de dépasser la logique centrée sur « l'élargissement allégé ».

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu