

POLITIQUE EUROPÉENNE**N° 39 | 2013**

Elena Aoun

[p. 76-104]

L'Union européenne en Méditerranée : puissance en repli, normes en déshérence ?

Les ruptures que connaît l'espace méditerranéen à partir de 2011 démontrent combien il demeure volatile en dépit de quarante ans de « politique étrangère structurelle » européenne. S'il est impossible d'apprécier déjà les conséquences du « Printemps arabe » sur les moyen et long termes, il ne fait aucun doute qu'il aura un impact profond sur les reconfigurations socio-politiques des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ainsi que sur les équations régionales, nécessitant dès lors un repositionnement de la part des acteurs tiers. Cela est d'autant plus vrai pour l'UE en raison de la proximité géographique, des réalités migratoires, des enjeux économiques, politiques et sociaux ainsi que des liens noués au fil des politiques euroméditerranéennes. S'inscrivant dans la lignée de la conceptualisation de l'UE comme puissance normative, cet article tente de dégager certains facteurs susceptibles de contribuer aux reconfigurations futures des rapports euroméditerranéens. Après un bilan des différentes dimensions de la politique étrangère européenne depuis les années 1970, l'article s'intéresse aux réorientations consécutives au Printemps arabe, étayant l'hypothèse que, limités par une dépendance au sentier institutionnelle et conceptuelle qui pérennise les contradictions de la puissance normative de l'UE, les repositionnements actuels semblent augurer d'un affaiblissement du potentiel performatif de l'UE et d'une réduction de sa place dans les futurs équilibres de puissance en Méditerranée.

The European Union in the Mediterranean: Orphaned norms and retreating power?

The dramatic events that started unfolding in the Mediterranean region since 2011 have revealed how volatile it remains in spite of a 40-year long European "structural foreign policy". Though it is much too early to fully grasp the mid- and long-term consequences of the "Arab Spring", it is almost sure that this chain of events will have a deep impact on the socio-political reconfigurations of North African and Middle Eastern countries and on regional power equations, therefore creating the need for external actors to adapt. This is all the more true for the European Union because of geographical proximity, migration realities, economic, political and social stakes as well as the dense relationships that emerged out of Euromediterranean policies. In line with the concept of "normative power" Europe, this article attempts to identify some of the factors that might substantially contribute to the future reconfigurations of Euromediterranean rapports. After having surveyed the various dimensions of the European foreign policy since the 1970s, the article will focus on post-"Arab Spring" reorientations, trying to substantiate the claim that, limited by both an institutional and conceptual path dependency that perpetuates the contradictions of the EU's normative power posture, these reorientations seem to portend a weakening of the Union's performative potential and a diminution of its standing in the future balance of power in the Mediterranean.

L'Union européenne en Méditerranée

*Puissance en repli,
normes en déshérence ?*

Elena Aoun

Université Libre de Bruxelles

Les ruptures que connaît l'espace méditerranéen à partir de 2011 se prêtent à une réflexion approfondie sur le rôle que l'Union européenne (UE) s'y est taillé. De la « Politique méditerranéenne globale » (PMG) mise en place dans les années 1970 à l'« Union pour la Méditerranée » (UpM) (2008), l'Europe communautaire a constamment cherché à s'affirmer dans cette région. Commerciale et économique au premier chef, cette ambition est également politique puisque visant à édifier un espace pacifié par le biais de la promotion de la stabilité et de la prospérité chez les partenaires de l'Europe. Pourtant, aucune initiative européenne n'a connu de succès décisif, et aucun des conflits majeurs qui alimentent tensions et insécurité n'a été résolu. Comme en attestent les soubresauts du Printemps arabe¹, la Méditerranée reste un espace volatile et quarante ans d'implication européenne semblent y avoir laissé une empreinte peu déterminante. Si pareil constat s'harmonise bien avec l'actuel *Zeitgeist* qui, depuis quelques années, alimente et se nourrit en retour des échecs de l'UE sur ses fronts intérieurs et extérieurs (Youngs, 2010 ; Laqueur, 2011), il s'inscrit surtout dans la continuité d'analyses plus anciennes qui ont constamment pointé les failles de son approche à l'égard de cet espace et interrogé sa capacité à en influencer les évolutions.

Le Printemps arabe remet ces analyses à l'ordre du jour. S'il est impossible d'en prévoir l'issue sur les moyen et long termes, il ne fait aucun doute qu'il aura un impact profond sur les reconfigurations sociopolitiques des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ainsi que sur les équations régionales, nécessitant ainsi un repositionnement de la part des acteurs tiers. Cela est d'autant plus vrai pour l'UE en raison de sa proximité géographique, des

1 Le recours au terme « Printemps arabe » vise à faciliter le propos, non pas à défendre l'idée, réductrice, d'une révolution téléologiquement orientée vers la démocratisation d'un « monde arabe » qui serait homogène. Pour une analyse nuancée, cf. Dalacoura (2012).

réalités migratoires, des enjeux économiques, politiques et sociaux ainsi que des liens noués au fil des politiques développées par les Européens en direction de leurs voisins. Se pose dès lors avec acuité la question du rôle que l'Union pourra jouer dans les transformations de son voisinage, c'est-à-dire de sa capacité à s'y projeter comme puissance.

L'association de la notion de puissance avec l'UE ne va pas de soi. La construction européenne avait déjà elle-même constitué un défi théorique majeur à la discipline des Relations internationales (RI) ; alors que le réalisme, porté par la Seconde Guerre mondiale et l'émergence de la Guerre froide, conceptualisait un système international stato-centré, anarchique et hobbesien, l'Europe se détournait de ce modèle qu'elle avait fait naître². Le développement ultérieur de l'action européenne sur la scène internationale, au travers de ses relations extérieures puis de l'institutionnalisation progressive de sa politique étrangère (Smith M., 2004), ne sera pas un moindre défi, les RI étant mal outillées pour penser les acteurs, la politique étrangère ou encore la puissance en dehors d'une grammaire inter-étatique. L'un des principaux débats a porté sur la possibilité même d'appréhender l'UE comme *acteur international* capable d'avoir une *politique étrangère*. S'il mène à une inflation des termes et concepts tels qu'*actorness*, identité ou présence, ce débat finit par dégager un consensus autour de l'idée que, en dépit de son caractère non étatique, l'UE agit sur la scène internationale (Aoun, 2007, 100-128). Si les périmètres de l'acteur européen (UE et États membres?) et de son action internationale (Politique étrangère et de sécurité commune [PESC] et Relations extérieures?) continuent de fluctuer³, les questionnements se sont toutefois élargis à l'*output*.

Bien que le réalisme ne se soit pas départi de son scepticisme (Petiteville, 2009, 60-63), les approches libérales puis constructivistes ont cherché, elles, à cerner les spécificités de cet *output*. Certains travaux se sont focalisés sur la qualification de la politique étrangère de l'UE alors que d'autres ont tenté d'appréhender le type de puissance qu'elle projetait. Parmi les premiers, l'on retient ceux qui ont développé les notions de diplomatie coopérante et de politique étrangère structurelle. Avancé par Frank Petiteville (2006), le concept de diplomatie coopérante met « l'accent sur le registre communautaire

2 Stefano Guzzini (1998, 1 et suiv.), montre combien le réalisme se nourrit de la pratique diplomatique européenne passée

3 Tant dans la littérature que dans la pratique, ainsi qu'en attestent les transformations apportées par le traité de Lisbonne qui renforce le continuum entre Relations extérieures et PESC par la suppression des piliers et la création du Service européen d'action extérieure.

d'action extérieure de l'UE (commerce, coopération, institutions, etc.) » et traduit une action « porteuse d'autant de normes et de valeurs (droits de l'homme, démocratie, multilatéralisme, etc.) que de subsides et de clauses commerciales » (*Ibid.*, 64). Proche parente et inspirée par la distinction faite par Arnold Wolfers (1962, 73-79) entre *possession goals* et *milieu goals*, la notion de politique étrangère structurelle inscrit la diplomatie européenne dans un effort de moyen et long termes visant à influencer les structures économiques et sociales des partenaires de l'Europe (Telò, 2007) ou encore les cadres relativement permanents, à la fois matériels et idéels, dans lesquels se déploient les relations entre acteurs, et ceci de manière globale et durable (Keukeleire et MacNaughton, 2008, 27-28). Si l'objectif d'une telle approche est de transformer l'environnement dans lequel évolue l'UE dans un sens conforme à ses intérêts, ceux-ci ne sont pas conçus comme égoïstes et exclusifs mais, au contraire, comme passant par la satisfaction de ceux de ses partenaires.

Ces tentatives de qualifier la politique étrangère européenne convergent vers l'idée selon laquelle l'Union exerce un type de puissance différent de celui que déploient traditionnellement les États pris dans la logique anarchique du système, qui repose sur la capacité à user de la force. C'est ce qu'a soutenu François Duchêne (1972) au travers de la conceptualisation de la Communauté européenne comme puissance civile, qui nie par trois fois les thèses réalistes en posant qu'une entité non étatique peut être une puissance, que la puissance peut être non militaire, et qu'elle peut être détenue et se déployer dans des domaines purement civils. Ce concept a servi de substrat à des notions proches telles que *gentle power*, *post-modern power*, *soft power* ou encore le label phare développé par Ian Manners (2002) : *normative power*. Au-delà des débats relatifs à la définition de ces différents types de puissance, tous « *broadly refer to the EU's pursuit of distinct foreign policy principles: the acceptance of the necessity of cooperation with others in the pursuit of international objectives (thus a preference for multilateralism and respect for international law) and a concentration on non-military means to secure goals* » (Smith K., 2004, 15). Ces éléments ont d'ailleurs été énoncés par l'UE elle-même comme fondements de son action extérieure tant dans ses traités que dans les textes portant sur son approche internationale. On les retrouve aussi dans les politiques déployées au fil des décennies en direction de la Méditerranée où l'Europe estime très tôt pouvoir « apporter une contribution essentielle à la stabilité et au développement » (Commission européenne, 1971, xxvi).

S'inscrivant dans la continuité de tous ces débats, cet article s'interroge sur la place que l'UE parviendra à occuper dans l'*équilibre des puissances* qui pourrait émerger dans la région tout en posant que l'on ne dispose ni du recul ni des outils conceptuels permettant de répondre avec certitude à cette interrogation. Seules certaines tendances lourdes d'hier et d'aujourd'hui peuvent être dégagées comme facteurs susceptibles de contribuer aux reconfigurations futures. C'est ce que tente de faire cette contribution qui souscrit à l'idée que les positions, décisions et actions de l'UE dans le monde sont produites par des interactions complexes se déployant dans un système multiniveaux qui associe les États membres, agissant individuellement et collectivement, ainsi que les institutions communes (Hill et Smith, 2011, p. 7). Sans nier donc la complexité de l'acteur européen ni celle de sa projection internationale, cette contribution choisit, pour répondre à une question macro, de se situer à un niveau d'analyse qui se concentre sur l'UE en tant que puissance constituée disposant pour agir sur la scène internationale d'instruments distincts. Il ne s'agit donc pas tant d'étudier le jeu des interactions sociales au sein même des rouages de l'UE qui participent des repositionnements à l'égard du voisinage méditerranéen que de se pencher sur les résultantes de ces interactions et leurs incidences en termes de projection de puissance ; le rôle des États et la concurrence intra-institutionnelle ne seront évoqués que lorsque nécessaire.

Une première partie dressera un bilan, mitigé, des différentes dimensions de la politique étrangère européenne en Méditerranée depuis les années 1970 tout en mettant en exergue la manière dont l'UE s'y est *projetée* comme puissance normative. La deuxième s'intéressera aux réorientations consécutives au Printemps arabe, pointant les éléments qui tendent à étayer l'hypothèse selon laquelle, limités par une dépendance au sentier institutionnelle et conceptuelle qui pérennise les contradictions de la puissance normative de l'UE, les repositionnements actuels de cette dernière semblent augurer d'un affaiblissement de son potentiel performatif et d'une réduction de sa place dans les futurs équilibres de puissance en Méditerranée.

L'UE en Méditerranée : acteur omniprésent, puissance évasive

L'Europe s'est intéressée à cet espace dès les années 1970, d'abord dans le cadre de ses relations extérieures communautaires puis au travers de sa politique étrangère. Après l'effondrement du bloc soviétique, elle a davantage

articulé les principes libéraux – au sens politique et économique – guidant son action, ce qui est venu conforter l'image d'une puissance normative désireuse de promouvoir non seulement ses intérêts mais également ceux de ses partenaires par la diffusion de valeurs et de savoir-faire perçus comme essentiels à la stabilisation politique et la prospérité économique. À l'examen toutefois, cette image paraît superficielle, résultant moins des apports de l'action européenne que de la représentation projetée tant par l'Union que par certains de ses analystes. Or, la notion de puissance – quelle qu'en soit la nature – porte en elle l'idée d'une influence, directe ou pas, permettant de réduire la distance entre les fins recherchées et les réalités observables. De ce point de vue, le bilan de l'UE est à relativiser d'autant plus que le Printemps arabe en démontre l'échec au regard des objectifs de démocratisation, de prospérité et de stabilité. Il en va de même s'agissant des conflits qui, à un degré ou à un autre, alimentent les tensions en Méditerranée et entravent l'essor des relations régionales promues par l'UE. Dans chacun de ces domaines, il ne s'agit pas tant de l'incapacité de l'UE à peser en faveur des évolutions recherchées (incapacité partagée par les autres acteurs internationaux) que de la distance considérable entre sa rhétorique et sa pratique qui érode le caractère normatif de sa puissance. Pour apprécier l'étendue de cet écart, il est intéressant de passer en revue le bilan européen sur deux grands plans : les questions liées à la sécurité et à la résolution des conflits de la région d'une part, les problématiques de la démocratisation et de la prospérité d'autre part. En amont, un bref historique permet de re-contextualiser les approches européennes en Méditerranée en montrant leurs ambitions structurelles et normatives.

L'UE en Méditerranée : logiques structurelles et normatives

La première initiative européenne dans cet espace est la PMG, qui permettra la conclusion de plusieurs générations d'accords de coopération et de protocoles financiers. Elle sera suivie après la Guerre froide d'une « Politique méditerranéenne rénovée » ambitionnant d'approfondir les liens déjà établis. Entre-temps, la Communauté européenne avait déjà commencé à mobiliser sa Coopération politique (CPE) en vue de contribuer à la résolution des conflits régionaux, en particulier celui du Proche-Orient (Allen et Pijpers, 1984). La guerre du Kippour (1973) avait été l'occasion des toutes premières déclarations publiques et démarches diplomatiques européennes ainsi que d'une initiative politique inédite : le Dialogue euro-arabe (Allen, 1982, 69).

Les transformations des années 1990 conduiront à la mise en place d'un « Partenariat euro-méditerranéen » visant à impulser un approfondissement qualitatif des liens entre l'UE et ses voisins méditerranéens et à soutenir le processus de paix israélo-arabe né des accords d'Oslo. On retrouve dans cette démarche les différents éléments d'une politique étrangère structurelle et d'une puissance normative tournée vers la coopération et la diffusion de normes libérales supposées promouvoir les intérêts de toutes les parties. Le Partenariat entend en effet faire de la Méditerranée « “une zone de paix, de stabilité et de prospérité”, à travers l'appui à la transition économique, l'instauration d'un dialogue politique et une coopération sociale et culturelle » (Khader, 2009, 13). Ce faisant, il apparaît comme doublement innovant parce qu'il inclut pour la première fois les questions de sécurité dans le champ des relations euro-méditerranéennes, et ceci dans le cadre d'un partenariat multidimensionnel (Biscop, 2007, 195). Bien que se voulant une démarche inter-régionale, le processus de Barcelone repose toutefois sur la conclusion d'accords d'association négociés *bilatéralement* entre l'UE d'une part et les pays méditerranéens, d'autre part.

Cette dimension bilatérale sera renforcée lorsque l'UE lance en 2004 la « Politique européenne de voisinage » (Smith K., 2005, 762). S'adressant aussi aux voisins orientaux de l'Union élargie, cette PEV n'entend pas *a priori* remplacer le Partenariat euro-méditerranéen qui souffre pourtant d'un contexte régional dégradé notamment par l'échec du processus de paix israélo-arabe. Elle ouvre la voie à un approfondissement encore plus important des relations bilatérales de l'UE avec ses partenaires au travers de Plans d'action nationaux pouvant porter éventuellement sur tous les domaines de coopération, les aspects politiques devant faire l'objet d'un dialogue. Cette perspective de relation privilégiée offerte par l'UE s'appuie « sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable [...] ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits » (CE, 2004, 3). Sans conteste, la PEV a une forte dimension normative et entend user de la conditionnalité pour encourager les partenaires de l'Union à converger vers les valeurs « communes ». Cette tendance est déjà moins saillante dans le dernier avatar du processus de Barcelone, l'UpM qui, tout en voulant revitaliser le Partenariat euro-méditerranéen, recentre la coopération multilatérale sur quelques domaines tels l'énergie, les infrastructures, le transport ou l'environnement (Hollis, 2012, 88). Même si elle s'inscrit dans la lignée

du Partenariat et de la PEV qu'elle entend compléter, cette initiative, née dans un contexte de rivalité entre la France de Sarkozy et plusieurs autres États membres de l'UE, signale une révision à la baisse des objectifs politiques de celle-ci faisant largement écho à l'érosion de son volontarisme en matière de paix.

Résolution de conflits et sécurité en Méditerranée : constat d'échec

« Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union [...] contribue à la paix, à la sécurité, [...] à la protection des droits de l'homme, [...] ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies » (Traité de Lisbonne, art. 2, § 5). Trois conflits en Méditerranée mettent à l'épreuve l'attachement de l'Europe à ce *credo* : celui du Sahara occidental et les conflits israélo-arabe et chypriote. Certes, le premier et le dernier sont « gelés » mais ils contribuent aussi à alimenter le bellicisme et à créer des poches de non-droit aux marchés de l'Union, ce qui rend inatteignables les objectifs du Partenariat euro-méditerranéen notamment en matière de sécurité coopérative (Calleja, 2005, 142). Or, dans chacun de ces trois cas, la politique européenne est ambiguë, révélant moins les limites matérielles ou institutionnelles de sa « puissance » que la variabilité de son attachement aux normes prônées.

Ancienne colonie espagnole, le Sahara occidental est au cœur d'un conflit opposant les indépendantistes sahraouis, représentés par le Polisario et soutenus par l'Algérie, au Maroc, dont l'armée occupe depuis 1975 l'essentiel de ce territoire « non autonome ». Gelé depuis la conclusion d'un cessez-le-feu sous les auspices de l'ONU en 1991, ce conflit est censé se régler par un référendum sur l'auto-détermination. Étayée par le droit international, un avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ), les résolutions du Conseil de sécurité et le processus piloté par l'ONU, cette solution n'a pu être mise en œuvre à ce jour, notamment en raison des manœuvres marocaines. Bien que la situation se traduise par une occupation au regard du droit international et des pratiques constituant des violations de la 4^{ème} Convention de Genève et des droits de l'homme, l'UE s'est traditionnellement contentée d'appeler les parties à coopérer, évitant de prendre parti et « se cachant » derrière les résolutions de l'ONU (Vaquer i Fanés, 2007, 156). Ce désinvestissement révèle la rivalité entre les deux anciennes puissances coloniales, France et Espagne, mais aussi les divergences entre États membres dont la plupart ne veulent guère contrarier le Maroc. Non seulement celui-ci est soutenu par les États-Unis dont les positions restent déterminantes pour certains

États membres, mais il constitue un partenaire empressé en matière de lutte contre le terrorisme et l'immigration, et ouvre à l'Europe l'accès aux riches ressources, notamment halieutiques, du Sahara occidental⁴.

Ainsi, l'UE continue de se dessaisir politiquement du dossier. Si, par le biais de la Commission, elle fournit une aide humanitaire de base aux réfugiés sahraouis en Algérie, elle continue de cultiver ses relations avec le Maroc en totale déconnexion par rapport au conflit. Loin de recourir à l'article 2 de l'accord d'association qui la lie depuis 2000 à Rabat et place en théorie au cœur du partenariat le respect des principes démocratiques et des droits humains fondamentaux, l'UE a envoyé le plus ambigu des messages en accordant au royaume, en octobre 2008, un « statut avancé » permettant un renforcement exponentiel des relations bilatérales. D'autant qu'à ce jour, l'influence qu'un tel rehaussement donne en principe à l'UE n'a jamais servi à pousser le pays vers une résolution du conflit. Bien plus, par sa politique actuelle, l'UE contribue à conforter les prétentions du Maroc en négociant avec lui des accords affectant le Sahara occidental, contrevenant ainsi au droit international (Gillespie, 2010 ; San Martin, 2006).

La politique européenne à l'égard du conflit israélo-arabe paraît plus affirmée. Cherchant depuis les années 1970 à se faire entendre sur ce dossier, l'Europe est devenue, depuis la signature de l'accord d'Oslo, le principal bailleur de fonds de l'Autorité palestinienne, un des membres du Quartet, aréopage diplomatique supposé ressusciter le processus de paix, et un partenaire de choix pour Israël. Toutefois, les analyses portant sur son rôle montrent combien la trajectoire de l'UE est antinomique tant avec les valeurs prônées qu'avec les solutions préconisées, et contre-productive. Selon le droit international, ce conflit doit être réglé par la fin de l'occupation des territoires saisis par Israël en 1967. Progressivement, l'établissement d'un État palestinien a été admis comme un corollaire auquel l'UE a explicitement adhéré au travers de sa Déclaration de Berlin en mars 1999 (Youngs, 2006, 148). Or, les politiques poursuivies par l'UE depuis quelques années sapent les fondements mêmes d'un tel règlement.

4 Position dont le Maroc sait jouer ainsi qu'en atteste l'interdiction des bateaux de pêche européens au large du Sahara en représailles au vote négatif du Parlement européen concernant la reconduction d'un accord de pêche euro-marocain au motif que ses retombées ne bénéficiaient pas aux Sahraouis (« Le Maroc interdit les chalutiers européens dans ses eaux », *Le Figaro*, 16 décembre 2011).

La restitution de l'ensemble de ce que l'UE fait dans le cadre israélo-palestinien étant impossible ici, il importe de centrer l'analyse sur les aspects qui contredisent le plus sa vocation de puissance normative dédiée à la paix⁵. Premièrement, bien qu'elle ait été l'instigatrice du Quartet qui réunit les États-Unis, la Russie, l'ONU et l'UE, cette dernière a, dans les faits, complètement abandonné à Washington le volet politique du processus de paix, se lançant elle-même dans l'édification institutionnelle d'un hypothétique État palestinien. Vaine en contexte d'occupation (Bertrand-Sanz, 2010) et constituant selon certains une contribution objective au financement de l'occupation, cette stratégie aboutit de plus à cautionner l'impasse politique résultant de la proximité entre Washington et Israël (Le More, 2008, 111-140). Cette impasse se traduit sur le terrain par la multiplication des colonies israéliennes et la construction d'une barrière de sécurité qui empiète sur les territoires palestiniens, compromettant chaque jour un peu plus la viabilité d'une solution à deux États. La discrétion que l'UE observe en règle générale sur la question des colonies et les efforts de ses États membres pour dénier à la CIJ la compétence de donner un avis sur la barrière de sécurité viennent alors écorner un peu plus l'image d'un attachement européen au droit international (Aoun, 2007, 684-685). De surcroît, la pratique européenne induit aussi des distorsions quant au respect des droits humains et à la promotion de la démocratie. En effet, au travers de la coopération entamée dans les années 1990 avec la police de l'Autorité palestinienne (AP) et conduite actuellement dans le cadre de la mission EUPOL COPPS, l'UE a fermé les yeux sur les violations des droits humains perpétrées par l'AP au nom de la lutte contre les extrémistes (Sayigh, 2011 ; Middle East Monitor, 2009). De même, en disqualifiant le choix librement exprimé par la population en 2006 en faveur du Hamas alors même qu'elle-même avait encouragé et surveillé les élections, l'UE a fragilisé tant la cause de la démocratie (Möckli, 2010, 68) que sa propre crédibilité en la matière (Attieh, cité dans Aoun 2007, 686).

Enfin, l'UE va à l'encontre de ses objectifs et valeurs en développant quasi inconditionnellement ses relations avec Israël dans le cadre de la PEV. Cette fois aussi en totale déconnexion avec les violations répétées du droit international et des droits humains fondamentaux, l'UE a fait de ce pays le partenaire non européen qui lui est le plus étroitement associé. Si l'opération « Plomb durci » (décembre 2008-janvier 2009) avait alors compromis le « rehaussement » des relations annoncé, ce dernier se poursuit depuis

5 Il existe de nombreux travaux sur l'implication européenne dans le processus de paix israélo-arabe dont : Cronin (2011) ; Miller (2011) ; Bulut Aymat (2010) ; Musu (2010) ; Aoun (2007).

aussi discrètement qu'incrémentalement. Le dernier épisode consiste en la décision prise en juillet 2012 de développer la coopération bilatérale dans une quinzaine de domaines (Zecchini, 2012).

Les contradictions sont encore plus grandes concernant le conflit chypriote. Également né des ratés de la décolonisation britannique, ce dernier avait pris une tournure nouvelle avec la tentative d'annexion de l'île dans les derniers jours du régime des colonels grecs en 1974 et, en réaction, le débarquement des troupes turques et la proclamation d'une république de Chypre nord que seule Ankara reconnaît (Dodd, 2010). Or l'île, toujours divisée par un conflit gelé mais « intractable », est membre à part entière de l'UE depuis 2004. En contradiction avec son ethos, l'UE a donc admis en son sein un pays en guerre et peu disposé à faire des compromis ainsi qu'en atteste le référendum par lequel la population chypriote grecque a rejeté, à une semaine de l'adhésion, le plan de paix piloté par l'ONU. Bien qu'elle ait encouragé ce plan et exercé des pressions considérables sur la partie turque afin de l'amener à assouplir sa position, l'UE s'est gardée de conditionner l'adhésion au règlement du conflit, se privant ainsi de la force de levier que le processus d'élargissement lui donne traditionnellement à l'égard des pays candidats. Et lorsque tombe le résultat des urnes, elle ne tente même pas de postposer l'adhésion (Cameron, 2007, 142). Reflétant notamment le militantisme de la Grèce, à la fois juge et partie dans l'affaire, le vide politique créé par le désintérêt de la plupart des États membres ainsi que la propension de certains à faire peser la responsabilité du règlement du conflit sur la Turquie (Tocci, 2007), l'approche européenne fragilise la stature de l'UE en tant que puissance normative capable de socialiser ses voisins à ses propres valeurs au travers du processus d'adhésion. Et ceci d'autant plus que, depuis près de huit ans, l'Union ne s'est guère montrée empressée à remettre en cause un *statu quo* qui enclave les Chypriotes turcs et creuse l'écart socio-économique à leur détriment. Tirant les conclusions des études réalisées sur l'impact de l'UE sur différents conflits dont ceux évoqués ici, Thomas Diez, Mathias Albert et Stephan Stetter (2008, 236), en viennent à remettre en question son image exagérément optimiste de « force du bien » et de puissance normative, conclusion que corroborent d'autres aspects du bilan européen en matière de sécurité en Méditerranée.

Le Partenariat euro-méditerranéen ambitionnait, à l'origine, de promouvoir un « espace de paix et de stabilité » fondé sur une sécurité coopérative et inclusive, respectueuse des droits humains. Les attentats du 11 septembre 2001 vont contribuer à recentrer les intérêts de sécurité européens sur la lutte contre le terrorisme ainsi que sur l'immigration, perçue de plus en

plus négativement (Guild et Baldaccini, 2009). Ces domaines qui relèvent de l'ancien troisième pilier « Justice et affaires intérieures » vont faire l'objet d'une coopération accrue entre l'UE et ses partenaires méditerranéens, en particulier maghrébins, afin de mieux contrôler les frontières et les flux migratoires en direction de l'Europe (Youngs, 2006, 100-102). Conforté par les attentats qui frappent Madrid (2004) et Londres (2005), ce renforcement de la « gouvernance externe de la sécurité intérieure » de l'UE (Lavenex et Wichmann, 2009) passe par une « sécuritisation » du terrorisme, au sens de l'École de Copenhague, qui se traduit par la montée en puissance de stratégies de court terme reposant sur les appareils coercitifs (armées, polices et renseignements) (Jünemann, 2004, 2) ; il en va de même en matière de lutte contre l'immigration. Plus à l'Est, les flambées de violence consécutives aux pannes du processus de paix sont réinterprétées à l'aune du 9/11 et la « résistance » armée contre Israël, conduite notamment par le Hezbollah au Liban et le Hamas dans les territoires palestiniens, est assimilée au terrorisme islamiste dans les représentations occidentales.

En conjonction les uns avec les autres, ces différents éléments vont amener l'UE à renforcer sa coopération avec les régimes en place au sud et à l'est de la Méditerranée. Cette plus grande tendance de l'UE à privilégier ses intérêts sécuritaires transparaît au travers de la PEV et conduit à l'érosion de son approche normative (Dannreuther, 2009, 144-145) puisque, au nom des intérêts de sécurité et de la stabilité des régimes alliés, elle s'accommode d'une répression accrue des oppositions, notamment islamistes, menée par ses partenaires. Bien que l'Union ait présenté ces nouvelles orientations comme compatibles avec ses objectifs de promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance en Méditerranée, elles dessinent le cadre dans lequel les violations des droits humains se sont multipliées et les processus de démocratisation et de développement socio-économique se sont effilochés (Tanner, 2005, 74).

Promotion de la démocratie et développement économique : un bilan contrasté

La re-focalisation de l'UE sur ses intérêts de sécurité intérieure ne l'amène pas à ignorer les autres dimensions de la coopération méditerranéenne, largement reprises dans le cadre de la PEV. Cependant, l'engagement concret en faveur des réformes politiques et du développement socio-économique demeure modeste, d'autant que les Européens sont réticents à user des leviers de la conditionnalité pour bousculer des partenaires bien obligeants

en matière de lutte contre l'immigration, l'islamisme et le terrorisme. Or, ces partenaires étant particulièrement résistants aux processus de socialisation et capables de s'accommoder d'un changement apparent tout en évitant de vraies réformes, les efforts de l'Europe conduisent à une simple « modernisation de l'autoritarisme » (Aliboni, 2004, 12). Nonobstant la responsabilité propre des régimes méditerranéens dans les évolutions négatives, la part de l'Europe y est considérable et peut se décliner sur plusieurs plans.

Au premier chef, l'intérêt de l'UE dans l'après-9/11 à la stabilité de ses partenaires du sud aussi autoritaires et répressifs qu'ils puissent être (Dannreuther, 2009, 138) a plusieurs conséquences. D'abord, la conditionnalité est neutralisée, le renforcement des relations avec les pays méditerranéens s'opérant indépendamment de leurs « performances » normatives. Par ailleurs, les Européens se font discrets en matière de dénonciation des violations des droits de l'homme, se mobilisant pour certains cas individuels plutôt que contre une politique répressive généralisée (Balfour, 2006, 125). En raison de l'assimilation entre islamisme et terrorisme et de la crainte d'un « raz de marée islamiste » (Khader, 2009, 51), ils s'accommodent d'une démocratisation limitée permettant d'exclure les partis religieux de la compétition politique. Émanant de grandes ONG telles que Human Rights Watch ou d'agences gouvernementales comme le US State Department, les rapports annuels sur les droits de l'homme dans la région au cours de la dernière décennie montrent la recrudescence des pratiques violant les droits fondamentaux de la personne et des efforts visant à museler les dissidences et à contrôler les médias sociaux. L'ensemble des études qui se multiplient vers le 10^{ème} anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen indique que le volontarisme européen en matière de promotion de la démocratie et des droits humains a considérablement fléchi après un pic dans l'immédiat après-9/11⁶. S'y rajoutent les multiples contradictions inhérentes à l'approche européenne, synthétiquement analysées par Michelle Pace (2009, 39-58) ainsi que la modestie des fonds dédiés aux droits de l'homme et à l'amélioration de la gouvernance (Youngs, 2006, 101-106).

Le volet culturel, « parent pauvre du partenariat » euro-méditerranéen, n'est pas un succès non plus (Khader, 2009, 51). Les initiatives visant à promouvoir la compréhension entre cultures et les échanges entre sociétés civiles

6 Selon les conclusions du directeur exécutif du Réseau euroméditerranéen des droits de l'homme, Marc Schade-Poulsen (Fride, 2006). Voir également le numéro spécial de la revue *Democratization* sur le thème de « The European Union's democratization agenda in the Mediterranean: A critical inside-out approach » (Pace, Seeberg et Cavatorta, 2009).

demeurent bornées de multiples façons. Parmi les principales limites, on compte la faiblesse du financement accordé à ce volet ainsi que le caractère sélectif de l'engagement européen qui conduit à un double biais. D'une part, les composantes islamistes même modérées des sociétés civiles arabes sont ignorées et demeurent en marge des réseaux qui se construisent (Youngs, 2006, 108-109). D'autre part, les travers bureaucratiques du financement européen tendent à converger avec les stratégies des régimes méditerranéens mettant en avant des ONG qui leur sont proches et mènent à privilégier un type restreint d'organisations de la société civile. Par conséquent, la capacité à générer un véritable dialogue au-delà de sphères relativement occidentalisées ou proches des pouvoirs en place demeure limitée.

Le volet socio-économique qui est *a priori* le moins sujet à politisation se révèle aussi en deçà de ses ambitions. La zone de libre-échange initialement projetée pour 2010 n'a pas vu le jour et si, par certains côtés, le paysage économique général s'est amélioré chez les partenaires méditerranéens de l'UE, asymétries et écarts n'ont pas été réduits. La promotion des réformes économiques censées « casser les rigidités réglementaires, assurer une stabilité macro-économique, donc accélérer la croissance » et générer ainsi des créations d'emploi significatives (Khader, 2009, 54) n'a pas eu le succès escompté, pas plus que l'impulsion de l'intégration horizontale entre pays du sud ou l'accroissement de l'attractivité de ces derniers auprès des investisseurs. Des évolutions ont certes été enregistrées, notamment en termes de stabilisation macro-économique et d'amélioration relative du PIB par habitant. Par contre, l'afflux des investissements, limité, s'est fait dans des secteurs précis (énergie, télécommunications, tourisme) et au profit de deux ou trois pays (Israël, Turquie, et dans une moindre mesure Égypte). Les réformes structurelles, entravées par la volonté des élites du sud de conserver leur contrôle sur l'économie, restent minimalistes, et le développement des échanges entre l'UE et le reste de la Méditerranée ne résorbe pas l'asymétrie, l'ouverture des marchés signalant surtout l'afflux de produits européens chez ses voisins.

De nombreuses études ont été réalisées sur les indicateurs et évolutions économiques pour apprécier les apports du processus de Barcelone et de la PEV ainsi que des initiatives visant, au fil des années, à répondre à un certain nombre de problèmes⁷. Au-delà des pesanteurs et résistances émanant des pays du sud, de leurs désavantages structurels, et des hypothèques que font

7 Cf. les rapports annuels publiés par le Forum euroméditerranéen des instituts de sciences économiques (FEMISE) sur le Partenariat.

peser les problèmes politiques internes et les conflits régionaux pendants, certaines analyses pointent des faiblesses dans l'approche européenne. Parmi ces faiblesses, figure le rapprochement des législations promu par l'UE, qui non seulement est perçu comme un « colonialisme légal » (Tovias, 2010, 178) mais entraîne aussi incohérences juridiques et coûts d'adaptation élevés. Sont également remis en question les fondements néolibéraux de l'approche européenne informée par le Consensus de Washington et peu attentive aux spécificités, besoins et fragilités des pays méditerranéens. Or, comme le souligne un rapport du PNUD et de la Ligue arabe (2009, 2), il est de plus en plus évident que, dans un grand nombre de pays, les recettes néolibérales n'ont pas conduit au développement économique mais ont, au contraire, entraîné une dégradation des indicateurs sociaux tels que l'éducation, la santé, l'emploi ou la répartition des revenus. L'approche européenne est également épinglée pour son caractère « unilatéral » dans la mesure où elle n'envisage aucun effort d'ajustement de la part de l'UE mais repose sur l'impulsion de réformes dans les pays du sud et leur *monitoring* au travers de plans d'actions (Tovias, 2010, 179). Enfin, sont également pointées les multiples barrières formelles ou informelles que l'UE dresse autour de certains de ses secteurs économiques, en particulier l'agriculture, au détriment de ses partenaires.

Loin d'être exhaustif, ce tour d'horizon qui aborde différentes facettes de la mission que l'UE s'est donnée en Méditerranée permet de nuancer perceptions et assertions relatives à son rôle. Il est incontestable que l'UE est un acteur dominant dans cet espace, capable de définir les agendas, leurs contenus, et de moduler le niveau et les modalités de sa propre contribution à leur réalisation. Par contre, si l'on cherche à apprécier les *outcomes* de ses politiques, force est de constater que l'UE n'a « réussi » ni comme puissance structurelle ni, surtout, comme puissance normative, ses priorités telles que traduites par la pratique s'écartant substantiellement de cette dernière et neutralisant ses potentialités. Les bouleversements que déclenche l'acte désespéré de Mohamed Bouazizi le démontrent *a contrario*.

L'UE dans les nouveaux équilibres de puissance en Méditerranée

D'une certaine manière, on peut considérer que les riverains de la Méditerranée ont bénéficié d'une fenêtre d'opportunité de deux décennies pour faire émerger des trajectoires « soutenables » au niveau politique, économique et sociétal. Cette occasion a d'abord été gaspillée par les riverains du sud. Du

Maroc à Israël en passant par Chypre, les ouvertures qui auraient pu mener à la résolution de conflits déstabilisants ont été ignorées en raison d'un sentiment de rapports de force favorables qu'alimente l'Europe. Les réformes politiques ont été menées *a minima* par des élites autoritaires et soucieuses de conserver leur contrôle sur l'appareil d'État et de capter les dividendes de la libéralisation économique. Cette dernière en a été dénaturée et n'a pas débouché sur des trajectoires nationales de développement inclusif et d'amélioration notable des conditions de vie des populations. En conséquence, ces dernières, de plus en plus jeunes et nombreuses, sont demeurées dans leur grande majorité victimes d'une double exclusion, économique et politique⁸. Mais l'UE a, elle aussi, manqué la « fenêtre de tir » car elle n'a pas su, pu, ou parfois voulu, se donner les moyens de son ambition transformatrice. En conséquence, même si elle reste de par sa masse et sa proximité un acteur incontournable pour ses voisins méditerranéens, elle apparaît largement marginale – *irrelevant* dirait Richard Youngs (2010) – au moment où les soubresauts du Printemps arabe mènent la région vers une phase de transition incertaine. D'autant plus qu'à ce jour, les tentatives d'ajustement aux réalités nouvelles paraissent insuffisantes pour ré-asseoir l'UE en Méditerranée. Une première analyse suggère une forte « dépendance au sentier » (Pierson, 2000) par rapport aux approches antérieures, qui découle des pesanteurs non seulement institutionnelles et politiques mais également conceptuelles, les Européens semblant à ce jour incapables d'élucider collectivement leur rapport à la norme et d'en assumer les implications en matière de redéfinition des relations avec tout un ensemble d'acteurs politiques méditerranéens.

À ses débuts, le Printemps arabe a pris l'Europe par surprise, la région étant traditionnellement perçue comme immuable et imperméable à toute reconversion (Hanelt et Bauer, 2011, 1). Les réactions européennes aux événements qui se sont précipités en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ont été aussi lentes qu'hésitantes, révélant à la fois la proximité de certains États membres avec les régimes contestés et la réticence de tous à les voir s'effondrer : quatre jours avant la fuite du président tunisien, l'UE assurait que les négociations en vue d'un rehaussement des relations avec le pays se poursuivraient avec, simplement, un accent plus marqué sur les droits humains (Peters, 2012, xv). Prise en flagrant délit d'infidélité aux valeurs supposées être au cœur de sa puissance normative et confrontée à l'ineluctabilité de la chute de certains de ses partenaires, l'UE a cherché d'une part à adapter sa politique méditerranéenne de manière à accompagner ces

8 Situation insoutenable à terme, ainsi que le démontre le PNUD en 2002 déjà dans son premier rapport sur le développement humain dans les pays arabes.

nouvelles dynamiques, d'autre part à « mieux » répondre aux défis posés par les différentes situations. Sur l'un et l'autre plan, les approches adoptées demeurent toutefois en deçà des enjeux et ne confortent pas l'UE dans une posture de puissance.

S'agissant des relations euro-méditerranéennes, les réorientations retenues par l'UE, qui prennent appui sur l'évaluation à mi-parcours de la PEV, ont pris la forme de deux communications adoptées l'une en mars, l'autre en mai 2011, et respectivement intitulées « Partenariat pour la démocratie et la prospérité avec le sud de la Méditerranée » (CE, 2011) et « Une stratégie à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la Politique européenne de voisinage » (Haute représentante et CE, 2011). Ces documents reflètent un large consensus autour de la nécessité d'accompagner les évolutions du monde arabe et s'articulent autour d'une plus grande coopération au niveau des *3 Ms* (*money, market et mobility*), du principe du *more for more* (approche différenciée) et celui de la conditionnalité⁹.

Toutefois, l'offre européenne ne comporte rien de qualitativement neuf (Colombo et Tocci, 2012 ; Schumacher, 2012)¹⁰. Cela est particulièrement vrai dans les domaines qui importent le plus aux partenaires du sud tels que l'ouverture du marché agricole européen ou l'assouplissement de l'approche sécuritaire de la mobilité. Ensuite, bien que la formule du *more for more* paraisse séduisante, promettant d'accroître l'aide aux pays capables et désireux d'entreprendre des réformes ambitieuses, elle laisse entrevoir deux difficultés : d'une part la capacité réelle à donner plus, qui dépend des États membres, d'autre part la mise en place de mécanismes de conditionnalité effectifs, les documents de l'UE demeurant vagues à cet égard (Balfour, 2012). Une autre réserve fréquemment avancée vise le cadre strictement bilatéral de la nouvelle approche européenne puisqu'elle est arrimée à la PEV, les structures multilatérales de Barcelone et de l'UpM demeurant à la marge, privées de tout rôle dans la redéfinition de l'agenda euro-méditerranéen en dépit de leurs potentialités (El Maslouhi, 2011, 3 ; Ayadi et Gadi, 2011). Autre entorse au multilatéralisme, l'UE a développé sa réponse aux évolutions du monde arabe sans chercher à se coordonner avec de nouveaux acteurs qui, tels que la Turquie, ont pénétré la région, faisant ainsi preuve d'une logique « insulaire » (Tocci, 2011, 4). Plus généralement, la reformulation par l'UE

9 Pour une analyse des grandes lignes de ces deux communications, cf. Lannon, (2012).

10 Seules sont mises en avant ici les analyses portant sur les failles de la nouvelle approche de l'UE, tandis que les argumentaires prescriptifs et recommandations ne sont pas repris.

de sa PEV est perçue comme découlant des instruments dont elle dispose plutôt que de la nature des défis en jeu (Morillas et Soler, 2012) et manquant donc d'une véritable inspiration politique. Certains lui reprochent, au moins indirectement, de ne pas revoir les priorités européennes dans un sens plus normatif et centré sur les populations (Casarino, 2012; Fioramonti, 2012), d'autres de ne pas assumer une approche plus franchement stratégique (Youngs, 2011). En d'autres termes, il semble que, bloquée par une dépendance au sentier au niveau de ses approches institutionnelles et politiques, l'UE soit incapable d'innover de manière à accompagner significativement les transformations induites par la révolte des peuples arabes.

Les réactions de l'UE aux différentes situations issues des contestations populaires trahissent une même indétermination entre le normatif et le stratégique. Outre le silence par lequel elle a d'abord accueilli les événements de Tunisie puis d'Égypte, l'UE n'a pas usé des mêmes étalons pour réagir partout¹¹. Elle s'est ainsi faite discrète concernant les régimes stratégiquement importants tels que le Bahreïn et la Syrie. Le premier, qui a su plus ou moins efficacement réprimer sa population, a eu droit à de simples appels à la mesure et aux réformes. Le deuxième a bénéficié pendant plusieurs mois d'un traitement comparable jusqu'à ce que la violence devienne paroxystique, ce qui a conduit l'UE à adopter des sanctions de plus en plus fermes. C'est à l'égard du régime de Kadhafi en Libye, avec lequel l'Union n'avait que peu de liens puisqu'il n'était revenu en grâce que dans la deuxième moitié des années 2000, que les Européens ont été le plus énergiques. Certes, l'UE en tant que telle ne s'est pas associée – en raison de l'opposition de l'Allemagne notamment – à l'opération militaire qui a permis aux insurgés de l'emporter, mais la France et la Grande-Bretagne en ont été les principaux instigateurs et contributeurs. Contestée, cette opération a moins montré une détermination nouvelle des Européens à intervenir militairement en Méditerranée au nom de la responsabilité de protéger les civils que leur incapacité à mobiliser l'instrument militaire sans l'aide de Washington (Biscop, 2012). Enfin, s'agissant des pays où les mobilisations sont restées minimales, l'UE a été prompte à applaudir les réformes engagées indépendamment de leur véritable teneur. Il en a été ainsi pour la Jordanie et le Maroc, dont le « casier » sahraoui n'a pas été ré-ouvert en dépit de la répression qui y perdure.

Il en va de même pour l'autre grand conflit régional, à l'égard duquel l'UE n'a pas non plus changé d'approche, brouillant encore plus les signaux envoyés

11 Les développements qui suivent s'appuient notamment sur l'ensemble des travaux parus dans l'ouvrage dirigé par Joel Peters (2012).

aux populations et régimes méditerranéens. Ainsi que déjà noté, l'UE a discrètement rehaussé ses relations avec Israël en juillet 2012 et ceci malgré l'intransigeance du gouvernement Netanyahu sur la question des colonies qui bloque *de facto* toute reprise des négociations. Mais d'autres paramètres viennent mettre encore plus l'UE en contradiction avec ses valeurs et réduisent d'autant sa crédibilité. *Primo*, cette mesure intervient à un moment où la démocratie israélienne est elle-même en crise en raison de la répression exercée à l'encontre des pans de la société civile engagés soit dans la défense des droits de l'homme (y compris en faveur des Palestiniens de l'intérieur et des territoires occupés), soit dans les revendications sociales¹². *Deuxio*, elle tranche avec le refus des États européens de soutenir, en septembre 2011, la demande de reconnaissance de l'État palestinien (Assburg, 2012, 89). L'UE s'était alors contentée de négocier les termes d'une déclaration du Quartet affirmant sa détermination à rechercher une reprise des négociations en vue d'un règlement global à l'horizon de la fin 2012 ; cette promesse n'a jamais été honorée. *Tertio*, l'UE a accédé aux sollicitations du gouvernement Netanyahu au moment où il affichait de plus en plus clairement son intention de frapper militairement les sites nucléaires iraniens, c'est-à-dire de violer la Charte de l'ONU qui ne fait aucune place à la « préemption ». *Quarto*, l'obligance de l'UE à l'égard d'Israël fait ressortir son intransigeance vis-à-vis du Hamas. Alors que les révoltes populaires ont amené au pouvoir, en Tunisie et en Égypte, des partis islamistes avec lesquels l'UE coopère, les accueillant comme expressions du libre choix démocratique des citoyens, elle persiste dans son boycott du Hamas palestinien pourtant sorti lui aussi victorieux des urnes. S'inscrivant dans une longue pratique européenne des « deux poids, deux mesures » dans les affaires israélo-arabes, ces éléments érodent une crédibilité de l'UE déjà bien entamée aux yeux des peuples de la région (Hollis, 2012, 92).

À cet égard, il apparaît déjà que l'UE aura plus de mal à traiter avec des pays démocratiques dont les populations seront moins promptes à accommoder, par intérêt, les préférences européennes, notamment en matière de politique étrangère. À un moment de l'histoire où, dans plusieurs pays, les citoyens longtemps réprimés entendent récupérer leur « dignité » même au prix de leur vie, les injonctions venant de l'extérieur risquent d'être contre-productives. Plusieurs indices confortent l'idée que les nouveaux régimes seront plus volontaires dans leurs relations avec l'Europe et le monde, et que leurs positions ne seront pas forcément celles qu'espère l'UE (Balfour, 2012, 26). Or, si elle ne convainc pas, l'Union ne saurait plus s'allier ses voisins du sud

12 Sur l'étendue de cette répression, cf. ACRI (2011).

et les amener à composer avec sa politique étrangère ou ses projets euro-méditerranéens.

L'agrégation de ces éléments montre que l'UE n'a pas, à ce jour, revu ses priorités, ses stratégies et ses pratiques antérieures de manière à intégrer les leçons de la période antérieure et les défis posés par la nouvelle donne. Il semble que cette incapacité et/ou manque de volontarisme découlent aussi d'une dépendance au sentier conceptuelle et normative qui empêche l'UE, ses institutions et États membres de renouveler leur regard sur les acteurs en ascension et les situations en mouvement. L'Europe, handicapée par les passifs des relations euro-méditerranéennes et par l'absence d'un changement de trajectoire à la mesure des bouleversements en cours, pourrait en conséquence se trouver marginalisée. Ce risque est aggravé par une série de facteurs structurels.

En premier lieu, l'UE n'apparaît plus aujourd'hui comme une pleine réussite et son projet d'intégration semble même pour certains au bord de l'effondrement notamment du fait de son incapacité à juguler la crise de la dette (Simms, 2012, 1). Une première conséquence est une tendance, déjà prédominante les jours de ciel bleu, au repli sur soi et à l'ingénierie institutionnelle en lieu et place de stratégies politiques globales. Une deuxième est la décrédibilisation des modèles économiques et financiers que l'Europe cherche à exporter chez ses partenaires (Hollis, 2012, 94). À cela se greffe le spectacle d'une crise démocratique fondamentale, les impératifs de l'austérité et du sauvetage de l'Euro exigeant des sacrifices qui dressent les citoyens contre leurs dirigeants et les technocrates bruxellois, banalisent les affrontements entre manifestants et forces de l'ordre et libèrent la parole et l'acte xénophobes. En plus, l'UE ne pourrait plus injecter des ressources, devenues plus rares, dans une région qui en a pourtant besoin.

Le déclin de la capacité d'attraction de l'Europe coïncide avec l'irruption de nouveaux acteurs qui s'intéressent à la région. Le premier de ces acteurs est la Turquie qui, lassée de patienter dans l'antichambre de l'UE, s'est lancée dans une politique régionale ambitieuse soutenue par une économie bien portante. À la charnière de deux mondes, ce pays a judicieusement repositionné ses cartes dans les différentes contrées touchées par le Printemps arabe (Lindenstrauss, 2012) et a renforcé son rôle stratégique à ses frontières avec la Syrie, l'Irak et l'Iran, trois pays problématiques. En outre, dirigé lui-même par un parti islamiste arrivé au pouvoir par les urnes, il bénéficie de la légitimité que lui confère sa propre expérience démocratique et semble être volontiers pris comme modèle par nombre de ses équivalents arabes

(Lannon, 2012, 39). Au regard de ces éléments, le fait que l'UE n'ait pas cherché à forger une alliance avec la Turquie autour des réformes du monde arabe témoigne de son incapacité à s'ajuster à un ordre régional transformé (Youngs, 2012, 6). D'ailleurs, l'Europe n'a pas encore acté la percée d'autres acteurs dans la région, de certaines monarchies du Golfe persique (Arabie Saoudite, Qatar) aux BRIC et ceci tant au niveau économique que politique (Castel *et al.*, 2011). En effet, certains de ces acteurs émergents se prévalent tels que l'Inde et le Brésil d'une expérience démocratique à laquelle les pays en transition semblent s'intéresser (Youngs, 2012, 5) et pourraient séduire par une plus grande sensibilité aux griefs des sociétés méditerranéennes et une approche peut-être moins normative mais sans doute plus cohérente en termes de concordance entre discours et pratiques.

Conclusion

L'UE a longtemps bénéficié de perceptions très positives quant à son aptitude à se projeter comme puissance normative capable de promouvoir une gouvernance multilatérale coopérative : à la croisée des discours de l'UE sur elle-même et de ceux d'une communauté académique largement tournée vers le conseil au prince, les labels se sont multipliés pour conceptualiser son rôle international. Cela n'a pas jamais vraiment été le cas de la littérature touchant aux relations euro-méditerranéennes. Prenant les professions de foi de l'UE au sérieux, les analystes ont surtout mis en relief les limites et contradictions de son approche. Dans une démarche presque militante, ils ont pointé les infidélités de l'UE à ses propres principes, politiques et ambitions et averti qu'elle ne saurait avoir ni l'influence ni l'aura d'une puissance normative. D'une certaine manière, cette littérature-là a toujours relevé d'un *Zeitgeist* pessimiste qui semble s'être étendu depuis la crise financière à l'ensemble de la construction européenne. Parce qu'elle était auparavant à contre-courant et qu'aujourd'hui le Printemps arabe a donné raison à son pessimisme, cette littérature n'est sans doute pas celle qui permet de mesurer le mieux l'hybridation entre les visions du monde respectivement projetées par les théories de la politique étrangère de l'UE et par les discussions plus politiques sur cette dernière. Par contre, elle permet de cerner à quel point l'Union est en passe de devenir marginale dans ce qu'elle considérait son « arrière-cour » méditerranéenne.

Au regard de tous les paramètres évoqués, ceux hérités de quatre décennies de relations euro-méditerranéennes marquées par la dualité entre la pratique et

le discours et ceux découlant des turbulences du Printemps arabe, l'UE paraît condamnée à perdre du terrain en cette période où les équilibres de puissance sont mouvants autour du bassin méditerranéen. Les vents contraires sont multiples et multiformes et tendront à relativiser la place des Européens – et plus généralement des Occidentaux – dans cette région. Mais ainsi que cette contribution a essayé de l'étayer, l'un des facteurs qui entravent le plus un rétablissement de la position de l'UE est la dissonance entre, d'une part, le discours construit autour de sa puissance normative, d'autre part la réalité de ses actions, souvent contradictoires, et les perceptions qu'elles génèrent. Si cette dissonance devait perdurer, l'Union, ni puissance, ni normative, pourrait perdre toute attractivité et s'en trouver considérablement marginalisée.

Références bibliographiques

Abdullah Daud (2009), « Concerns about British and EU roles in Palestinian Authority Human Rights Abuses in the Occupied West Bank », Londres, Middle East Monitor, *Policy Brief*, Juillet. <www.salaam.co.uk/themeofthemonth/MEMO%20July%202009.pdf>.

Association for Civil Rights in Israel (ACRI) et Dahan Tal (2011), *Situation report. The State of Human Rights in Israel and the OPT 2011*, Israël, ACRI.

Aliboni Roberto (2004), *Promoting Democracy in the EMP. Which Political Strategy?*, Working Group I, Third Year Report, Lisbonne, EUROMESCO.

Allen David et Pijpers Alfred (dir.) (1984), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers.

Allen David (1982), « Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue », in **David Allen, Reinhardt Rummel et Wolfgang Wessels** (dir.), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Londres, Butterworth Scientific, p. 69-82.

Aoun Elena (2007), *Une (im)puissance en (dé)construction: l'implication de l'Union européenne dans la recherche d'un règlement de paix au Moyen-Orient*, thèse de doctorat, science politique, relations internationales, Paris, Institut d'études politiques.

Assburg Muriel (2012), « The Arab Spring and the Arab-Israeli Conflict: A Vicious Circle of Mutually Reinforcing Negative Repercussions », in **Sven Biscop et al.** (dir.), *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, Gent, Academia Press, EGMONT paper n° 54, p. 83-90.

Ayadi Rym et Gadi Salim (2011), *The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation: The Role of the Union for the Mediterranean*, Barcelone, European Institute for the Mediterranean; EuroMesco, PapersIEMed n° 7, novembre.

Balfour Rosa (2012), *EU conditionality after the Arab Spring*, Barcelone, European Institute for the Mediterranean ; EuroMesco, PapersIEMed n° 16.

Balfour Rosa (2006), « Principles of Democracy and Human Rights. A Review of the European Union's Strategies Towards its Neighbours », in **Sonia Lucarelli et Ian Manners**, *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Londres et New York, Routledge, p. 114-129.

Bertrand-Sanz Agnes (2010), « The Conflict and the EU's Assistance to the Palestinians », in **Esra Bulut Aymat** (dir.), *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*, Paris, EU Institute for Security Studies, Chaillot Papers, décembre, p. 43-53.

Biscop Sven (2012), « Mediterranean Mayhem: Lessons for European Crisis management », in **Sven Biscop et al.**, *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, Gent, Academia Press, EGMONT paper n° 54, p. 75-81.

Biscop Sven (2007), « The EU and Euro-Mediterranean Security: A new Departure? », in **Nicola Casarini et Costanza Musu**, *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road towards Convergence*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, p. 195-208.

Bulut Aymat Esra (dir.) (2010), *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*, Paris, European Union Institute for Security Studies, Chaillot Papers.

Calleya Stephen C. (2005), *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*, Londres et New York, Routledge, 167 p.

Cameron Fraser (2007), *An Introduction to European Foreign Policy*, Londres et New York, Routledge.

Casarino Jean-Pierre (2012), «Reversing the Hierarchy of Priorities in EU-Mediterranean Relations », in **Joel Peters** (dir.), *The European Union and the Arab Spring. Promoting democracy and human rights in the Middle East*, Lanham et Boulder, Lexington books, p. 1-15.

Castel Vincent, Ximena Mejia Paula et Kolster Jacob (2011), *Les BRIC en Afrique du Nord : les enjeux sont-ils en train de changer ?*, Banque Africaine de développement, Note analytique trimestrielle pour l'Afrique du Nord, 1^{er} trimestre.

Colombo Silvia et Tocci Nathalie (2012), « The EU Response to the Arab Uprising: Old Wine in New Bottles? », in **Ricardo Alcaro et Miguel Haubricht-Seco** (dir.), *Rethinking Western policies in Light of Arab Uprisings*, Rome, Edizioni Nuova Cultura, Istituto Affari Internazionali, p. 71-96.

Commission européenne (2011), *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée*, Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 8 mars.

Commission européenne (2004), *Politique européenne de voisinage, Document d'orientation*, COM(2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai.

Commission européenne (1971), *Rapport général sur l'activité des Communautés européennes 1970*, Bruxelles, CEE.

Cronin David (2011), *Europe's Alliance with Israel: Aiding the Occupation*, Londres et New York, Pluto Press.

Dalacoura Katerina (2012), « The 2011 Uprisings in the Arab Middle East: Political Change and Geopolitical Implications », *International Affairs*, vol. 88, n° 1, p. 63-79.

Dannreuther Roland (2009), « Europe and the Middle East. Attempting to Bridge the Divide », in **Thierry Tardy**, *European Security in a Global Context*, Londres et New York, Routledge, p. 134-153.

Diez Thomas, Albert Mathias et Stetter Stephan (2008), « Conclusion », in **Thomas Diez, Mathias Albert et Stephan Stetter** (dir.), *The European Union and Border Conflicts: The Power of Integration and Association*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 220-236.

Dodd Clement H. (2010), *The History and Politics of the Cyprus Conflict*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Duchêne François (1972), « Europe's Role in World Peace », in **Richard J. Mayne** (dir.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londres, Fontana, p. 32-47.

El Maslouhi Abderrahim (2011), « *L'Europe communautaire à l'épreuve du "Printemps arabe", crise ou renouveau du multilatéralisme européen?* », Madrid, Barcelone, Euromesco, European Institute for the Mediterranean, *Brief*, n° 11.

Fioramonti Lorenzo (2012), « Promoting Human Rights and Democracy: A New Paradigm for the European Union », in **Joel Peters** (dir.), *The European Union and the Arab Spring. Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, Lanham et Boulder, Lexington books, p. 17-31.

FRIDE (2006), « Ten Years of Human Rights Policies in Euro-Mediterranean Partnership », *Democracy Activity Brief*, Madrid, 2 mars.

Gillespie Richard (2010), « European Union responses to conflict in the western Mediterranean », *The Journal of North African Studies*, vol. 15, n° 1, p. 85-103.

Guild Elspeth et Baldaccini Anneliese (dir.) (2009), *Terrorism and the Foreigner: A Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*, Leiden et Boston, Martinus Nijhoff.

Guzzini Stefano (1998), *Realism in International Relations and International Political Economy: the Continuing Story of a Death Foretold*, Londres, Routledge.

Hanelt Christian-Peter et Bauer Michael (2011), « The Arab World Poised between Revolution and Repression », *Gütersloh, Bertelsmann Stiftung Spotlight Europe*, n° 2001/03, juin

Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Commission européenne (2011), *Une stratégie à l'égard d'un voisinage en mutation, Examen de la Politique européenne de voisinage*, Bruxelles, 25 mai.

Hill Christopher et Smith Michael (2011), « International Relations and the European Union: Themes and Issues », in **Christopher Hill et Michael Smith** (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford et New York, Oxford University Press, p. 3-20.

Hollis Rosemary (2012), « No Friend of Democratization: Europe's Role in the Genesis of the "Arab Spring" », *International Affairs*, vol. 88, n° 1, p. 81-94.

Jünemann Anette (2004), « Security-Building in the Mediterranean After September 11 », in **Anette Jünemann** (dir.), *Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*, Londres et Portland, Frank Cass, p. 1-19.

Kentikelenis Alexander et al. (2011), « Health Effects of Financial Crisis: Omens of a Greek tragedy », *The Lancet*, vol. 378, n° 9801, p. 1457-1458, 22 octobre.

Keukeleire Stephan et MacNaughtan Jennifer (2008), *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan.

Khader Bichara (2009), *L'Europe pour la Méditerranée. De Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, CERMAC - Paris, L'Harmattan.

Lannon Erwan (2012), *L'Union européenne et la nouvelle donne géopolitique en Méditerranée: Bilan des premières réponses de l'UE et perspectives dans un contexte en mutation*, Barcelone, Institut de la Méditerranée - Euromesco, avril.

Laqueur Walter (2011), *After the Fall: The End of the European Dream and the Decline of a Continent*, New York, Thomas Dunne Books.

Lavenex Sandra et Wichmann Nicole (2009), « La gouvernance externe de la sécurité intérieure : la Politique européenne de voisinage », in **René Schwok et Frédéric Mérand** (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale : Théories et pratiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant - Genève, Université de Genève, p. 175-190.

Le More Anne (2008), *International Assistance to the Palestinians after Oslo: Political Guilt, Wasted Money*, Londres et New York, Routledge.

Lindenstrauss Gallia (2012), *Turkey and the Arab Spring: Embracing « People's power »*, Barcelone, European Institute for the Mediterranean - EuroMesco, PapersIEMed, n° 14.

Manners Ian (2002), « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, p. 235-258.

Miller Rory (2011), *Inglorious Disarray: Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, New York, Columbia University Press.

Möckli Daniel (2010), « The Middle East Conflict, Transatlantic Ties and the Quartet », in **Esra Bulut Aymat** (dir.), *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*, Paris, EU Institute for Security Studies, Chaillot Papers, p. 65-74.

Morillas Pol et Soler i Lecha Eduard (2012), *The EU and the Arab Spring, One Year After: A view from the North*, Madrid, Barcelone, Euromesco ; European Institute for the Mediterranean, Brief, n° 39, avril.

Musu Costanza (2010), *European Union Policy Towards the Arab-Israeli Peace Process: The Quicksands of Politics*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan.

Pace Michelle, Seeberg Peter et Cavatorta Francesco (dir.) (2009), « The EU's Democratization Agenda in the Mediterranean: A Critical Inside-out Approach », *Democratization*, vol. 16, n° 1, p. 3-19.

Pace Michelle (2009), « Paradoxes and Contradictions in EU Democracy Promotion in the Mediterranean: The limits of EU Normative Power », *Democratization*, vol. 16, n° 1 p. 39-58.

Peters Joel (dir.) (2012), *The European Union and the Arab Spring. Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, Lanham et Boulder, Lexington books.

Petiteville Frank (2009), « Le rôle international de l'UE et la théorie des relations internationales », in **René Schwok et Frédéric Mérand**, *L'Union européenne et la sécurité internationale : Théories et pratiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant - Genève, Université de Genève, p. 59-71.

Petiteville Frank (2006), *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Science Po.

Pierson Paul (2000) « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.

PNUD, Ligue des États arabes (2009), *Development Challenges for the Arab Region. A Human Development Approach*, vol. 1, New York et Le Caire, PNUD.

PNUD (2002), *Rapport arabe sur le développement humain 2002. Créer des opportunités pour les générations futures*, New York, PNUD.

San Martín Pablo (2006), *EU-Morocco Fisheries Agreement: The Unforeseen Consequences of a Very Dangerous Turn*, Madrid, Grupo de Estudios Estratégicos, GEES, n° 1013.

Sayigh Yezid (2011), *Policing the People, Building the State: Authoritarian Transformation in the West Bank and Gaza*, Washington, Carnegie endowment for international peace, The Carnegie Papers, février.

Schumacher Tobias (2012), « New Neighbours, Old Formulas? The ENP One Year after the Start of the Arab Spring », in **Amine Ghali et al.** (dir.), *The Arab Spring: One Year After. Transformation Dynamics, Prospects for Democratization and the Future of Arab-European Cooperation*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Simms Brendan (2012), « Towards a Mighty Union: How to Create a Democratic European Superpower », *International Affairs*, vol. 88, n° 1, p. 49-62.

Smith Karen E. (2005), « *The Outsiders: The European Neighbourhood Policy* », *International Affairs*, vol. 81, n° 4, p. 757-773.

Smith Karen E. (2003), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity Press.

Smith Michael (2004), *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tanner Fred (2005), « Security Cooperation: A New Reform Orientation? », in **Haizam Amirah Fernández et Richard Youngs** (dir.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, Real Instituto Elcano et FRIDE, p. 71-81.

Telò Mario (2007) [2^e ed.], « European Union, Regionalism, New Multilateralism: Three Scenarios », in **Mario Telò** (dir.), *European Union and the New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Aldershot, Ashgate, p. 297-326.

Tocci Nathalie (2011), « The EU and the Arab Spring: A (missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy », Madrid-Barcelone, Euromesco ; European Institute for the Mediterranean, *Brief*, n° 2.

Tocci Nathalie (2007), « Congruence Without Strategy: Explaining EU Policies Towards the Cyprus Conflict », in **Nicola Casarini et Costanza Musu** (dir.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road towards Convergence*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, p. 128-143.

Tovias Alfred (2010), « The EU and the Mediterranean Non Member States », in **Federiga Bindi** (dir.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington, Brookings Institution Press, p. 168-182.

Vaquer i Fanés Jordi (2007), « The European Union and the Western Sahara Conflict: Managing the Colonial Heritage », in **Casarini Nicola et Musu Costanza** (dir.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road towards Convergence*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, p. 144-160.

Wolfers Arnold (1962), *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Youngs Richard (2012), « When Gravity Fails... Five Futures for Euro-Mediterranean Relations », Madrid, FRIDE, *Policy brief*, n° 125, avril.

Youngs Richard (2011), « The EU and the Arab Spring: From Munificence to Geo-Strategy », Madrid, FRIDE, *Policy brief*, n° 100, octobre.

Youngs Richard (2010), *Europe's Decline and Fall: The Struggle against Global Irrelevance*, Londres, Profile Books.

Youngs Richard (2006), *Europe and the Middle East. In the Shadow of September 11*, Boulder et Londres, Lynne Rienner.

Zecchini Laurent (2012), « L'UE renforce sa coopération avec Israël en dépit du blocage du processus de paix », *Le Monde*, 24 juillet.

Elena Aoun

Maître de conférences à l'Université Libre de Bruxelles, aux Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (Namur), et à l'Université Catholique de Louvain (Mons). Elle est membre de plusieurs associations scientifiques, dont l'ISA et le Centre de Recherche et d'enseignement en politique internationale (REPI).

elenaoun@ulb.ac.be