



Nouvelle donne, nouvelle approche

L'Europe et les Européens face aux bouleversements en Afrique du Nord

Antonin TISSERON

Chercheur associé à l'Institut Thomas More



Les bouleversements politiques dans le monde arabe ont pris de court les puissances mondiales malgré des pressions internes depuis longtemps diagnostiquées. Sous l'effet des révolutions tunisienne et égyptienne ainsi que de la guerre civile en Libye, le visage de la nouvelle Méditerranée s'esquisse à peine. Force est cependant de constater que, pour l'Union européenne, ces mutations renvoient aux limites de la politique mise en place jusque là.

Dans un contexte de vulnérabilité accrue des pays du sud de la Méditerranée, refonder la relation euro-méditerranéenne s'impose. Les tendances inquiétantes sont en effet nombreuses. Mais face à ces risques et menaces, plus que la seule politique de voisinage, c'est l'identité et le rapport au monde des Européens qui doivent être questionnés.

Alors que la Libye s'est enfoncée dans une guerre civile aux conséquences qui s'annoncent lourdes pour la région, les révoltes et révolutions en Afrique du Nord ont modifié le visage de la Méditerranée. L'afflux de milliers de migrants tunisiens sur les plages italiennes et l'île de Lampedusa, les incertitudes sur l'avenir de la Libye avec l'implication de combattants étrangers et les incidences de la guerre civile sur les pays voisins en disent long sur les défis qui attendent la région.

Devant l'instabilité de l'Afrique du Nord et les menaces qui se profilent, les Européens se doivent de repenser les relations euro-méditerranéennes et leur place dans un monde secoué par les passions et les jeux de puissance.

Instabilités des pays méditerranéens

> Devant la situation économique et démographique des pays de la rive sud de la Méditerranée et les vulnérabilités de la région, les Européens doivent poursuivre leur engagement au côté de pays d'Afrique du Nord, en premier lieu ceux importateurs de pétrole, plus fragiles.

> Une politique focalisée sur la lutte contre le terrorisme et l'immigration aux frontières de l'Europe ne saurait suffire dans le contexte actuel et face aux risques qui pèsent sur l'Afrique du Nord.

La fragilité des pays méditerranéens renvoie d'abord aux incertitudes quant à l'avenir de la Libye et aux incidences d'une guerre civile offrant l'occasion aux groupes terroristes d'acquérir des armes, d'élargir leur audience et de recruter et de former des combattants. La Libye a en effet été l'un des principaux pourvoyeurs de combattants étrangers en Irak, avec près de 20% des combattants étrangers entrés dans ce pays *via* la Syrie en 2006 et 2007 (1). Al Qaeda au Maghreb Islamique ne s'y est pas trompée en appelant à la solidarité avec les « frères libyens » au début de la guerre civile, tout comme les pays sahéliens en faisant part de leurs inquiétudes devant les risques de déstabilisation dans la région et l'OTAN en s'engageant dans le conflit.

Dans le reste de l'Afrique du Nord, alors que le pouvoir tunisien reste fragile, la contestation se poursuit. Même au Maroc, malgré le discours du roi Mohammed VI du 9 mars annonçant des réformes politiques importantes, notamment un référendum sur une nouvelle constitution permettant la mise en place de la régionalisation et en vertu de laquelle le pouvoir exécutif serait exercé par le Premier ministre, l'opposition reste sur le qui-vive, tout comme les terroristes à l'origine de l'attentat du 28 avril à Marrakech. Dans ce contexte, l'une des questions centrales est celle de la capacité des États d'Afrique du Nord à faire face aux défis actuels et futurs : lutte contre le terrorisme et la criminalité, gestion de la pression migratoire d'Afrique subsaharienne, modernisation politique et économique, endiguement des processus de radicalisation. Comme le faisait justement remarquer le chercheur Jean-François Daguzan en mars dernier, « si l'attente populaire est déçue, nous risquons de voir se jouer un deuxième tour révolutionnaire qui, cette fois-ci, portera de nouveaux extrémistes ou de nouveaux populistes autoritaires au pouvoir. Et, dans cette nouvelle configuration, les violences seront au rendez-vous dans des proportions sans commune mesure avec celles du mois de janvier 2011. De ce point de vue, l'instabilité commence à peine... » (2).

L'idée même de révolution arabe peut être questionnée au vue de la multiplicité des formes de contestations et des revendications, avec des révoltes, des insurrections et une guerre. Mais le contexte démographique et économique constitue une véritable poudrière. Le rapport de février 2011 du Forum euroméditerranéen des instituts des sciences économiques identifiait ainsi trois facteurs de tensions dans les pays méditerranéens membres du partenariat Euromed (3) : le très important nombre de jeunes de moins de 15 ans (81,5 millions de personnes pour une population totale de 269 millions, soit un méditerranéen sur trois), le décalage entre le nombre de personnes qui pourraient vouloir avoir un emploi et le nombre d'emplois formels disponibles (173 millions d'actifs potentiels de 15 à 65 ans pour 74 millions d'emplois offerts), et le nombre de chômeurs (plus de 8,5 millions de personnes, c'est-à-dire le nombre de personnes qui ont travaillé dans le secteur formel et ne le peuvent plus), vraisemblablement sous-estimé et ne tenant pas compte du non-emploi.

Les bouleversements politiques et les tendances économiques accroissent les vulnérabilités. D'une part, la dégradation de l'image des pays du sud de la Méditerranée et de la sécurité dans la région affecte les investissements et les activités économiques. Le secteur touristique, qui couvre 60% du déficit de la balance commerciale et représente 6,5 % du PIB tunisien, a été particulièrement touché par les troubles qui ont précédé la chute de Ben Ali et l'instabilité qui a suivi. D'autre part, comme le relevait le FMI dans son rapport d'octobre 2010 sur l'économie mondiale, l'augmentation du prix des denrées agricoles et l'impact de la crise économique mondiale en Europe risquent de peser sur les pays arabes importateurs de pétrole, à commencer par ceux du Maghreb, fortement tributaires de l'Europe pour le tourisme, les envois de fonds et les investissements (4).

Un constat d'échec pour l'Union européenne

> La politique européenne dans la Méditerranée doit être repensée, clarifiée et simplifiée pour lui redonner du sens pour les peuples du sud.

> Derrière les aspects techniques, c'est la question des attendus qui doit être posée.

Pour l'Union européenne, les révoltes en Afrique du Nord sonnent comme une remise en cause des politiques communautaires dans la région. Depuis le processus de Barcelone et jusqu'à la mise en place de la Politique européenne de voisinage (PEV), la stabilité et la sécurité étaient en effet considérées comme l'objectif prioritaire de l'Union européenne. Le lancement du processus de Barcelone en 1995, réunissant les quinze pays membres de l'Union européenne et douze pays méditerranéens, reposait sur l'affirmation commune d'instaurer une « zone euro-méditerranéenne de paix, de stabilité et de sécurité ». Huit ans plus tard, le Président de la Commission européenne Romano Prodi ne disait pas autre chose lors du lancement de la PEV, lorsqu'il affirmait souhaiter former autour de l'Europe « un anneau de paix, de stabilité et de prospérité ».

Les moyens pour y arriver n'ont d'ailleurs pas manqué. Si l'on inclut l'Union pour la Méditerranée, les dispositifs reliant les deux rives de la Méditerranée sont près d'une dizaine, engageant plus de 20 milliards d'euros entre 1995 et 2013. Dans le cadre du fond MEDA destiné aux pays méditerranéens ayant signé le partenariat Euromed, l'Europe a attribué 4,685 milliards d'euros entre 1995 et 1999 afin de nourrir le développement économique et les processus de démocratisation et, pour la période 2000-2006, l'enveloppe de MEDA II a été établie à 5,3 milliards. Avec le lancement de la PEV, qui couvre dix pays au sud de la Méditerranée (le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, la Libye, l'Égypte, Israël, l'Autorité palestinienne, la Jordanie, le Liban et la Syrie) et six pays à l'Est (Moldavie, Ukraine, Biélorussie, et trois pays du Caucase du Sud – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie – rajoutés en 2005), les flux financiers n'ont pas diminué. Sur les 12 milliards d'euros alloués pour la période 2007-2013, les deux tiers des fonds sont destinés aux pays de la Méditerranée, et un tiers à ceux de l'Est.

Le trop-plein d'initiatives a nui à la lisibilité et à la cohérence de l'action de l'Union, premier bailleur de fonds de l'aide publique au développement dans le monde (5). Certes, les discours critiques sur l'aide européenne se nourrissent du peu de communication des institutions européennes sur les succès, mais comme en faisait le constat le 4 mars 2011 Jean-Yves Moisseron, rédacteur en chef adjoint de la revue *Maghreb-Machrek* : « le problème aujourd'hui pour refonder un projet est que l'empilage antérieur des politiques euro-méditerranéennes a provoqué auprès de nos partenaires au sud une profonde "fatigue institutionnelle". Certains pays commencent à se lasser d'une succession rapide de programmes méditerranéens décidés en Europe, où ils se sentent de moins en moins partie prenante » (6).

Derrière cette dimension technique, c'est toutefois la stratégie reposant sur la recherche de stabilité en Afrique du Nord qui doit être questionnée, voire l'idée même de Méditerranée en tant qu'espace géopolitique. Le recours à des plans non contraignants dans un cadre bilatéral a produit une région marquée par l'une des plus faibles intégrations économiques au monde et un attentisme en matière de réformes politiques, sans réelles perspectives d'intégration pour des pays du sud dont les fragilités sont patentées. Quant aux enquêtes menées sur les perceptions de l'Union européenne au Maghreb, elles montrent que, jusqu'en 2010, « celle-ci est perçue comme un monstre froid qui ne s'intéresse qu'à contrôler ses frontières, sécuriser son approvisionnement énergétique et se protéger contre une attaque terroriste. Les valeurs de démocratie, de liberté, de justice ne sont pas associées à l'Union européenne, loin s'en faut ! » (7).

Refonder les relations dans l'espace euro-méditerranéen

> Les perspectives avancées par la Commission sur la refondation du partenariat entre les deux rives de la Méditerranée ne doivent pas masquer de nécessaires discussions sur le montant des aides au regard de la fragilité de certains pays d'Afrique du Nord.

> Les États européens doivent clarifier leur politique migratoire et privilégier une approche communautaire pour répondre aux préoccupations des pays européens en première ligne face à l'immigration.

> Étant donné le peu d'intégration économique régionale, l'Union européenne doit s'investir dans des projets permettant de rapprocher les peuples de la rive sud de la Méditerranée.

Le 8 mars 2011, la Commission européenne rendait un rapport dans laquelle elle appelait à réviser et adapter la stratégie européenne, en la fondant « sur un attachement conjoint à des valeurs communes ». La stratégie appelée par la Commission introduit notamment l'idée de conditionnalité dans l'attribution des aides. « Il importe que l'Union se tienne prête à offrir un soutien accru aux pays disposés à mettre en œuvre un tel programme commun, mais aussi à reconsidérer son appui lorsque des pays s'éloignent de cette voie » (8).

Ce rapport ouvre la voie à un dépassement des limites de la PEV en offrant des perspectives aux pays du Sud méditerranéen, en associant étroitement la sécurité de l'Union européenne à la démocratie et en désirant associer plus étroitement la société civile. Cependant, outre le fait qu'une PEV renouvelée interférerait avec les ambitions politiques de pays européens, la question du montant des aides est centrale en raison des déséquilibres socio-économiques sur la rive sud de la Méditerranée et devra être discuté dans les prochaines perspectives financières. Des solutions existent en effet pour débloquer davantage de financements, par exemple en rapprochant les pays du voisinage du niveau d'aide aux pays de l'élargissement, quitte à réduire légèrement les fonds structurels de la politique régionale (9). Les 12 nouveaux États-membres (100 millions d'habitants) bénéficient des politiques communes, en particulier des fonds structurels qui leur sont prioritairement accordés, soit 150 milliards sur la période 2007-2013. En comparaison, l'instrument de préadhésion couvrant les 8 pays de l'élargissement (100 millions d'habitants) n'est doté que de 12 milliards d'euros, tout comme l'instrument de voisinage pour les 16 pays du voisinage (200 millions d'habitants au Sud et 75 millions à l'Est)...

La question migratoire et de la mobilité entre les pays riverains de la Méditerranée doit également être reposée sans surenchère mais avec franchise. Le pacte européen sur les migrations et sur l'asile, adopté en 2008 à l'occasion de la présidence française, a en effet montré ses limites, chaque État de l'Union européenne privilégiant les enjeux de politique intérieure. Or quelques États riverains de la Méditerranée ne peuvent accueillir des milliers de migrants au nom du droit d'asile, en d'autres termes accepter au nom de circonstances exceptionnelles une immigration irrégulière en vertu d'un texte adopté en commun mais dont les conséquences ne sont pas partagées. Il faudra clarifier l'approche européenne en matière migratoire, d'abord entre nous Européens, puis avec les pays du Sud. Combattre les flux d'immigration clandestine et mieux organiser l'immigration légale (étudiants, travailleurs, etc.) relève d'un intérêt partagé par tous.

Le plus grand défi des pays de la rive sud de la Méditerranée réside également à plus long terme dans l'intégration économique régionale. Comme l'affirmait en 2005 le Directeur général du FMI Rodrigo de Rato à propos du Maghreb, celle-ci « présenterait des avantages importants. Elle créerait un marché régional de plus de 75 millions de consommateurs, [...] elle entraînerait des gains d'efficacité et rendrait la région plus attrayante pour les investisseurs étrangers. Et surtout, les structures économiques complémentaires des pays du Maghreb créeraient des possibilités d'échanges qui bénéficieraient à tous les pays de la région » (10). Développer les relations et les échanges entre les pays de la région doit en cela être au cœur du projet européen dans la région. Adopter une approche régionale était d'ailleurs l'un des plus grands atouts de l'Union pour la Méditerranée, même si l'espace

concerné manquait de cohérence géopolitique. Quoi qu'il en soit, sans acteur géostratégique européen, il ne pourra y avoir de « grande stratégie » européenne en Méditerranée.

Les Européens au défi d'un projet géopolitique

> Les initiatives pour la mise en commun de capacités doivent être poursuivies dans un monde animé par les rapports de force et de puissance.

> En parallèle, les États Européens doivent définir leurs intérêts vitaux et s'interroger sur leur place dans le monde et les moyens nécessaires pour assurer leur sécurité et défendre leurs valeurs, autour de la Méditerranée ou ailleurs.

Si la relation euro-méditerranéenne témoigne de la difficulté des Européens à appréhender de manière communautaire la Méditerranée et de manière plus générale leur environnement, la guerre civile en Libye a ramené une nouvelle fois l'Europe – trois ans après l'offensive russe en Géorgie – à la réalité d'un monde animé par des rapports de force et de puissance. Pire, alors que le Conseil de l'Union européenne appelait au départ de Kadhafi, nombre de dirigeants européens ont donné l'impression qu'il ne fallait pas aller plus loin que des condamnations verbales et quelques mesures symboliques contre le dirigeant libyen.

L'intervention en Libye renvoie en cela à la construction d'un projet géopolitique permettant d'associer l'ensemble des États-membres autour d'une définition des intérêts vitaux de l'Union tout en questionnant le modèle de puissance européen. Alors que les Européens ont construit l'Union européenne en tant que « puissance normative », c'est-à-dire autour d'une narration du monde qui privilégie l'interdépendance et la norme au détriment de la *Realpolitik* et de la force (11), dans le domaine de la réduction de la violence politique et de ses sources, les limites d'une telle puissance sont pourtant patentes. D'une part, la violence politique est peu réceptive au discours normatif. D'autre part, si la norme est essentielle, elle ne remplace pas un discours politique et ne produit pas de la sécurité (12). En d'autres termes, une certaine conception de l'homme ne peut être défendue par de seuls discours, la force intervenant en appui de la norme et s'ajoutant aux autres outils disponibles entre les mains des décideurs. Il ne s'agit pas pour les Européens de renier leurs valeurs et des histoires nationales qui ont modelé un rapport à la guerre et à l'environnement du continent, mais bien au contraire d'interroger leur rapport au monde et de confronter le monde tel qu'ils le souhaitent avec le monde tel qu'il est.

Pour que des États européens défendent une certaine idée de l'Europe et de sa sécurité, des droits de l'homme et des relations entre les individus, encore faut-il en avoir les moyens. Les opérations en Libye ont été marquées par les limites capacitaires des Européens dans le domaine des munitions de précision, des moyens d'observation et des porte-avions. Sans les États-Unis, le tempo des opérations aurait été plus lent et les frappes moins précises, avec davantage de risques pour les avions de la coalition et les civils libyens (13). À cet égard, et dans le contexte budgétaire actuel, la poursuite des initiatives menées pour rationaliser les capacités apparaît comme une nécessité, mais qui ne pourra faire l'économie d'une réelle réflexion politique sur le recours à la force. Ce n'est qu'à cette condition qu'une mise en commun des capacités pourra réellement fonctionner.

- (1) Les données sur les combattants étrangers en Irak viennent de 700 fiches récupérées par les forces armées américaines en décembre 2007 à Sinjar (nord de Bagdad). Ces fiches décrivent les pays d'origine, motivations et itinéraires empruntés par chacun des jihadistes étrangers infiltrés.
- (2) Jean-François Daguzan, « Un plan Marshall pour l'Afrique du Nord. L'économie, clé des révoltes du monde arabe », *Le Monde*, 17 mars 2011.
- (3) Lors du lancement du processus de Barcelone en 1995, les pays membres du partenariat sont : l'Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et la Turquie. Malte et Chypre ont depuis bénéficié de l'élargissement et ont intégré l'Union européenne, tandis qu'en 2007 la Mauritanie et l'Albanie entraînent dans le partenariat Euromed. À l'occasion de la relance du processus de Barcelone en 2008 avec la mise en place de l'Union pour la Méditerranée, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Monaco et le Monténégro ont été à leur tour accueillis dans le partenariat, qui regroupe alors 16 pays méditerranéens.
- (4) Fond Monétaire International, *Perspectives de l'économie mondiale. Reprise, risques et rééquilibrage*, octobre 2010, pp. 89-90.
- (5) En 2010, l'aide publique au développement octroyée par les 27 États-membres a atteint un total de 53,8 milliards d'euros, soit plus de la moitié de l'aide publique au développement mondiale.
- (6) Jean-Yves Moisseron, « Partenariat euroméditerranéen : quelle refondation ? », 14 mars 2011. <http://www.diploweb.com/Partenariat-euromediterraneen.html>.
- (7) Luis Martinez, « Il y a une opportunité historique importante pour l'Union européenne en Méditerranée », *Fondation Robert Schuman*, Entretien d'Europe, n°54, 28 mars 2011. http://www.robert-schuman.eu/doc/entretiens_europe/ee-54-fr.pdf.
- (8) Voir http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_fr.pdf.
- (9) Michel Foucher et Maxime Lefebvre, « L'Union européenne, l'Europe et ses voisins », *L'État de l'Union 2010*, Paris, Éditions Lignes de Repères, pp. 119-127, pp. 125-126.
- (10) Rodrigo de Rato, « Intégration économique au Maghreb : sur le chemin de la prospérité », *L'Economiste* (Maroc), 15 juin 2005.
- (11) Sur l'Europe comme « puissance normative », voir Zaki Laidi, *La norme sans la force*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2008, deuxième édition.
- (12) *Ibid.*, p. 266.
- (13) Sven Biscop, « Mayem in the Mediterranean: Three Strategic Lessons for Europe », *Egmont Institute*, Security Policy Brief, n°19, avril 2011. <http://www.egmontinstitute.be/papers/11/sec-gov/SPB19-Libya-strat-lessons-EU.pdf>.

Programme de recherche



Avec le soutien de

Délégation aux affaires stratégiques



Contact

info@institut-thomas-more.org

Tel +33 (0)1 49 49 03 30 – Fax +33 (0)1 49 49 03 33