

15 PAPERS IEMed.

série en partenariat avec EuroMeSCO



L'Union européenne et la nouvelle
donne géopolitique en Méditerranée :
bilan des premières réponses de l'UE
et perspectives dans un contexte en mutation

Erwan Lannon

IEMed.

Institut européen de la Méditerranée

Consortium formé par :

Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération
Gouvernement de la Catalogne
Mairie de Barcelone

Président :

Artur Mas

Président du Gouvernement de la Catalogne

Vice-présidents :

José Manuel García-Margallo

Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération

Joana Ortega

Vice-présidente du Gouvernement de la Catalogne

Xavier Trias

Maire de Barcelone

Président du Comité exécutif :

Senén Florensa

Directeur général :

Andreu Bassols

Haut Comité :

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, BBVA
Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona
Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona
El Consorci. Zona Franca de Barcelona
Endesa
Iberia
Telefónica
Consell Interuniversitari de Catalunya

PapersIEMed.

Édition : Institut européen de la Méditerranée

Coordination : Pol Morillas

Correction : Marie-Agnès Minard

Mise en page : Núria Esparza

ISSN: 1988-7981

Dépôt légal : B-27445-2011

Avril 2012

Lors de la Conférence annuelle du réseau EuroMeSCo « Un nouveau paysage politique méditerranéen ? Le printemps arabe et les relations euro-méditerranéennes » tenue à Barcelone les 6 et 7 octobre 2011, d'éminents analystes ont présenté les résultats de leurs recherches sur les nouvelles dynamiques dans la région suite aux révoltes arabes. Cinq grands thèmes ont été traités : la crise du système autoritaire dans le monde arabe méditerranéen, les sentiers divergents du printemps arabe, le chemin à parcourir pour les transitions démocratiques, les retombées géopolitiques des événements dans la région et le futur des relations euro-méditerranéennes. La présente série d'EuroMeSCo Papers recueille les articles de recherche soumis et ensuite révisés pour intégrer les débats suscités lors de la Conférence annuelle.



Projet financé par
l'Union européenne



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne ni de l'Institut européen de la Méditerranée.

SOMMAIRE

L'Union européenne et la nouvelle donne géopolitique en Méditerranée : bilan des premières réponses de l'UE et perspectives dans un contexte en mutation

*Erwan Lannon**

INTRODUCTION	8
LES PREMIERS ÉLÉMENTS DE RÉPONSE APPORTÉS PAR L'UE AUX PREMIÈRES RÉVOLTES ARABES DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU TRAITÉ DE LISBONNE	10
Les « réactions immédiates » et « mesures d'urgence » de l'Union européenne (janvier-février 2011)	11
La Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante du 8 mars 2011 : « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée »	14
Le Conseil européen extraordinaire du 11 mars 2011	19
L'adoption de la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies le 17 mars 2011	20
LA COMMUNICATION « UNE STRATÉGIE NOUVELLE À L'ÉGARD D'UN VOISINAGE EN MUTATION » DU 25 MAI 2011 : LA RÉVISION DE LA PEV	22
L'émergence du concept de « démocratie solide et durable » (<i>deep democracy</i>) et des cinq nouveaux « critères de référence » de la PEV	24

*Professeur à l'Université de Gand et au Collège d'Europe.

Le renforcement des actions envers la société civile : un nouveau « partenariat avec la société » doté d'une « facilité de soutien à la société civile » et d'un « Fonds européen pour la démocratie »	25
L'intensification de la « coopération politique et en matière de sécurité »	27
Le renforcement de la coopération et de l'intégration régionales et des ressources financières	28
Le Conseil Affaires étrangères du 20 juin 2011	29
LA NOMINATION D'UN REPRÉSENTANT SPÉCIAL EN JUILLET 2011	32
L'ANNONCE DU PROGRAMME SPRING EN JUILLET 2011 ET LA MISE EN PLACE DES MESURES DE SOUTIEN À LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE	34
Le programme SPRING	35
La facilité société civile	36
Le renforcement des actions Erasmus Mundus	36
Les autres actions dans les domaines de la coopération	37
CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS	38

Introduction

Après plus d'un an de révoltes, de processus révolutionnaires plus ou moins bien enclenchés et de guerres civiles, la nouvelle donne géopolitique au sud et à l'est de la Méditerranée se caractérise par bien des incertitudes alors que l'Union européenne s'enfoncé dans la crise financière et économique. Après les espoirs soulevés en Tunisie en 2011, les inquiétudes et déceptions du début de l'An II se font jour alors que les soubresauts sont réguliers en Égypte et que la situation humanitaire et sécuritaire se détériore en Syrie, chaque jour amenant son lot de morts et de blessés.

Un an après le déclenchement de cette vague de changements politiques, mais aussi sociétaux, ce sont les partis d'obédience islamique qui ont remporté les élections au Maroc, en Tunisie et en Égypte. La mise en place d'un Conseil national de transition (CNT) en Libye, composé de membres du Groupe islamiste combattant libyen (GICL), « la branche locale d'Al-Qaïda »¹, a aussi généré des inquiétudes dans certaines capitales, inquiétudes renforcées en octobre 2011 lorsque le président du CNT Mustapha Abdel Jalil « a répété [...] que la législation du pays sera fondée sur la charia (loi islamique). "En tant que pays islamique, nous avons adopté la charia comme loi essentielle et toute loi qui violera la charia sera légalement nulle et non avenue", a indiqué Abdel Jalil devant des dizaines de milliers de personnes réunies pour une cérémonie de proclamation de la "libération" du pays »².

Cette nouvelle donne doit donc impérativement être prise en compte par l'Union européenne. Certes, il y a ce que certains appellent le « modèle turc », mais on oublie alors le contre-exemple iranien. Ces deux pays étant des pays non arabes, la comparaison trouve alors rapidement ses limites. Au sein du monde arabe, la situation varie aussi beaucoup d'un pays à l'autre et il est bien difficile de tirer pour l'instant des conclusions générales. Les exemples algérien, libanais, palestinien ou encore jordanien sont à garder à l'esprit en termes d'expérience de participation de partis/mouvements islamiques au jeu politique. Il ne faut pas non plus sous-estimer les révoltes de la péninsule arabique, à Bahreïn et au Yémen³, mais elles ne seront pas abordées dans le cadre de cette analyse, qui se focalise sur les pays couverts par la politique européenne de voisinage (PEV). L'objet de cette contribution est en effet d'analyser les principales déclarations, décisions, mesures et actions adoptées entre décembre 2010 et décembre 2011 par l'UE suite aux révoltes arabes afin de tenter d'évaluer leur pertinence par rapport aux attentes et aux défis auxquels sont confrontés les partenaires arabes de l'Union européenne dans le bassin méditerranéen.

1. Eric Denécé, « Libye : les problèmes ne font que commencer », *Le Monde*, 8 septembre 2011, http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/08/libye-les-problemes-ne-font-que-commencer_1569051_3232.html.
 2. Dépêche AFP, 23 octobre 2011, http://www.lepoint.fr/monde/libye-la-legislation-du-pays-sera-fondee-sur-la-loi-is-lamique-23-10-2011-1388188_24.php.
 3. Voir à propos de Bahreïn, « Déclaration de Catherine Ashton, Haute représentante de l'UE, concernant la publication du rapport de la Commission d'enquête indépendante de Bahreïn », Bruxelles, 24 novembre 2011, A 470/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/126321.pdf. À propos du Yémen, voir « Statement by High Representative Catherine Ashton on the signature of the agreement for political transition in Yemen », Bruxelles, 23 novembre 2011, A 469/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126300.pdf, ainsi que « Statement by High Representative Catherine Ashton on political transition in Yemen », Bruxelles, 21 octobre 2011, A 423/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/125489.pdf.

**Les premiers éléments de réponse apportés par l'UE
aux premières révoltes arabes dans le cadre de la
nouvelle architecture du traité de Lisbonne**

Les premiers éléments de réponse apportés par l'UE aux événements en Tunisie, en Égypte et en Libye puis en Syrie ont couvert une assez large palette d'actions mises en œuvre par plusieurs institutions européennes. Ces événements ont également coïncidés avec la mise en œuvre du traité de Lisbonne et de sa nouvelle architecture institutionnelle⁴. Il en a résulté des propositions et des actions combinées de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité (ci-après Haute représentante), Catherine Ashton. Le Conseil européen et son président, Herman Van Rompuy, ont également joué la nouvelle partition du traité de Lisbonne, mais force est de constater que l'Union européenne n'a pas vraiment gagné en visibilité. Il s'agissait en tout cas d'un véritable test pour l'UE du traité de Lisbonne.

Les « réactions immédiates » et « mesures d'urgence » de l'Union européenne (janvier-février 2011)

Les premières réactions de l'UE en tant que telles ont essentiellement consisté dans la publication de déclarations communes entre la Haute représentante et le commissaire Štefan Füle⁵ lors de la répression qui a suivi le déclenchement du processus révolutionnaire en Tunisie. Plusieurs déclarations ont également été adoptées au niveau du Conseil européen⁶.

Le 10 janvier 2011, dans une déclaration sur la situation en Tunisie⁷, la Haute représentante et le commissaire Štefan Füle expriment leurs préoccupations quant aux événements en cours dans ce pays et notamment la mort de civils. À la lecture de cette courte déclaration (reproduite ci-dessous *in extenso*⁸), on se rend compte que les autorités européennes n'ont pas encore, à ce stade, pris toute la mesure du processus révolutionnaire enclenché en Tunisie. Il faut cependant rappeler que la tentative de suicide de Mohamed Bouazizi date du 17 décembre 2010 et le départ de l'ancien président Ben Ali du 14 janvier 2011. De plus, il faut aussi se remémorer la proposition de la ministre des Affaires étrangères française du 11 janvier 2011, qui, devant l'Assemblée nationale, propose « d'aider la Tunisie à maintenir l'ordre et à gérer les manifestations. «Le savoir-faire, reconnu dans le monde entier de nos forces de sécurité, permet de régler des situations sécuritaires de ce type», s'était-elle vantée »⁹. Par la suite, la tonalité des déclarations de l'UE et des États membres va changer avec les bouleversements tunisiens et les événements en Égypte dont les premières manifestations de masse

4. Erwan Lannon, « The New Architecture of the Treaty of Lisbon: Implications for Euro-Mediterranean Relations », *IEMed Mediterranean Yearbook, Med.2011*, Barcelone, Institut européen de la Méditerranée, 2011, pp. 37-44.

5. Voir « Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Štefan Füle on the situation in Tunisia », Bruxelles, 10 janvier 2011, A 010/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118752.pdf, et « Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the situation in Tunisia », Bruxelles, 17 janvier 2011, A 018/11.

6. Voir la déclaration annexée aux conclusions du Conseil européen du 4 février 2011 dans le cadre de l'annexe II.

7. Voir « Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Štefan Füle on the situation in Tunisia », Bruxelles, 10 janvier 2011, A 010/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118752.pdf.

8. « *We are concerned about the events that have been taking place in Tunisia in recent days. In particular, we deplore the violence and the death of civilians. We express our sympathy to the families of the victims. We call for restraint in the use of force and for the respect of fundamental freedoms. In particular, we call for the immediate release from detention of bloggers, journalists, lawyers and other detained people who peacefully demonstrated in Tunisia. We also call on Tunisian authorities to investigate the recent events and provide further information about them, and on all parties to engage in dialogue with a view to finding solutions to the problems raised by demonstrators. The EU has a strong dialogue and broad cooperation with Tunisia and is engaged in a process of strengthening bilateral relations on a wide range of issues. This process of strengthening relations will require increased commitments from both partners on all issues, in particular in the areas of human rights and fundamental freedoms. We hope that our Tunisian partner will meet the ambitions and expectations placed in our relationship.* » « Statement by EU High Representative Catherine Ashton and European Commissioner for Enlargement Štefan Füle on the situation in Tunisia », Bruxelles, 10 janvier 2011, A 010/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118752.pdf.

9. « Le grand écart de la France en Tunisie », *L'Express.fr*, 15 janvier 2011, http://www.lexpress.fr/actualite/politique/le-grand-ecart-de-la-france-en-tunisie_952817.html.

datent du 25 janvier 2011. Ainsi, une déclaration plus alarmante est publiée, le 29 janvier 2011, par le président du Conseil européen Herman Van Rompuy qui se déclare « profondément troublé par la spirale de la violence » en Égypte¹⁰.

Le 31 janvier, soit deux semaines après la fuite du président Ben Ali, le Conseil de l'Union européenne adopte une décision PESC 2011/72 concernant des mesures restrictives à l'encontre de personnes et entités tunisiennes¹¹ et consistant essentiellement à geler des fonds et des avoirs de personnes liées aux familles Ben Ali et Trabelsi¹². Bien entendu, de telles mesures restrictives seront adoptées par la suite à l'égard de la Libye¹³, de la Syrie¹⁴ et de l'Égypte¹⁵, mais elles ne seront pas étudiées ici en détail.

Suit, début février 2011, une nouvelle série de déclarations. Celle du Conseil européen, en date du 4 février, met en avant l'idée d'un nouveau « partenariat » avec les pays poursuivant des réformes politiques et économiques et invite la Haute représentante à préparer un ensemble de mesures destinées à soutenir ces réformes¹⁶. Le 23 février, c'est le président du Conseil européen qui condamne cette fois-ci les violences perpétrées en Libye et appelle l'UE à prendre sa responsabilité

10. « *Since the events in Tunisia, I am following with great attention the developments in the region. I would like to express my deepest sympathy and condolences to the families and friends of the victims of violence. I am deeply troubled by the spiral of violence leading to a situation which makes dialogue even more difficult. The respect for fundamental human rights, such as the freedom of expression, the right to communicate, and the right of free assembly, as well as social inclusion are constituent elements of democracy which the Egyptian people, and in particular the young, are striving for. History has shown that dialogue can also lead to change if a conducive environment is built, without the use of force or a military crackdown. I therefore call for the cessation of violence to stop bloodshed, the release of all those arrested or under house arrest for political reasons, including political figures, and to set the necessary reform process in motion. I sincerely hope that the promises of openness by President Moubarak will translate into concrete action* ». « Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the situation in Egypt », Bruxelles, 29 janvier 2011, PCE 020/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118993.pdf.

11. Voir « Council Decision 2011/72/CFSP of 31 January 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Tunisia », OJ L 28, 2 février 2011, pp. 62-64.

12. Voir également « Notice for the attention of the persons to which measures provided for in Council Decision 2011/72/CFSP and in Council Regulation (EU) No 101/2011 concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Tunisia apply », OJ C 37, 5 février 2011, p. 6 ; « Council Regulation (EU) No 101/2011 of 4 February 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Tunisia », OJ L 31, 5 février 2011, pp. 1-12 ; et « Council Implementing Decision 2011/79/CFSP of 4 February 2011 implementing Decision 2011/72/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons and entities in view of the situation in Tunisia », OJ L 31, 5 février 2011, pp. 40-47.

13. Voir notamment « Council Decision 2011/137/CFSP », OJ L 58, 3 mars 2011, p. 53 : « *embargo on arms and related material; embargo on equipment which might be used for internal repression; ban on provision of certain services; prior information requirement on cargoes to and from Libya; restrictions on admission of listed natural persons; freezing of funds and economic resources of listed persons, entities and bodies; prohibition to grant certain claims to listed persons and entities and any other persons and entities in Libya, including the government of Libya* », et « Council Decision 2011/178/CFSP (repealed) ban on flights of Libyan aircraft in airspace of the EU - (repealed) ban on flights in the airspace of Libya - additional exception to freezing of funds and economic resources - vigilance requirement when doing business with Libyan entities », OJ L 78, 24 mars 2011, p. 24.

14. Voir « Council Decision 2011/782/CFSP of 1 December 2011 concerning restrictive measures against Syria and repealing Decision 2011/273/CFSP », OJ L 319, 2 décembre 2011, pp. 56-70, et « Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria », OJ L 121, 10 mai 2011, pp. 1-10.

15. Voir « Council Decision 2011/172/CFSP "freezing of funds and economic resources of persons identified as being responsible for the misappropriation of Egyptian State funds, and natural or legal persons, entities" and bodies associated with them - valid until 22 March 2012 », OJ L 76, 22 mars 2011, p. 63, et « Council Regulation (EU) No 270/2011 of 21 March 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Egypt », OJ L 76, 22 mars 2011, pp. 4-12.

16. « *The European Council is committed to a new partnership involving more effective support in the future to those countries which are pursuing political and economic reforms including through the European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean. In this context, the European Council: asked the High Representative to convey our message on her forthcoming visit to Tunisia and Egypt; invited the High Representative within the framework of this partnership to develop a package of measures aimed at lending European Union support to the transition and transformation processes (strengthening democratic institutions, promoting democratic governance and social justice, and assisting the preparation and conduct of free and fair elections); and to link the European Neighbourhood Policy and Union for the Mediterranean more to these objectives* ». European Council, « Declaration on Egypt and the region », 4 février 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119143.pdf.

politique et morale¹⁷. Ce positionnement est significatif du rôle qu'entend jouer Herman Van Rompuy dans le cadre de ces premières révoltes.

La dégradation de la situation en Libye à partir de la mi-février 2011 va nécessiter de dépasser le niveau déclaratoire et diplomatique. Il s'agit de prendre tout d'abord des mesures d'urgence dont la mise en place d'une aide humanitaire, le lancement d'une opération par l'agence Frontex, la mise en place de mesures d'évacuation des ressortissants de l'UE, le renforcement de la coopération consulaire et l'utilisation de différents fonds pour les réfugiés parvenant à rejoindre la Tunisie ou l'Égypte¹⁸.

Au niveau de l'aide humanitaire, il faut signaler quelle a consisté dans la mise en œuvre d'une « aide médicale et alimentaire », la mise à disposition d'abris et de « biens de première nécessité » fournis aux réfugiés que ce soit en Tunisie ou en Égypte ainsi que dans le « déploiement d'experts de l'Union européenne aux frontières séparant la Libye de la Tunisie et de l'Égypte afin d'analyser la crise humanitaire ». En septembre 2011, l'aide humanitaire et la protection civile totalisaient, pour la Libye, 153 millions d'euros¹⁹.

En ce qui concerne le contrôle des frontières, l'Italie et Frontex ont mené une « opération commune » intitulée Hermès 2011²⁰. Cette opération a été lancée le 20 février 2011 « à la suite d'une demande officielle présentée par le gouvernement italien » avec pour objectif « d'aider l'Italie à faire face aux flux migratoires réels et potentiels en provenance d'Afrique du Nord. De nombreux États membres de l'UE [...] ont fourni des moyens techniques (équipements navals et aériens, notamment) et du personnel spécialisé. Frontex et Europol ont, en outre, entamé une analyse des risques pour la région »²¹. La question du rétablissement du contrôle des frontières dans l'espace Schengen en cas de crise a également fait resurgir l'image de la forteresse Europe. Suite à la demande des autorités françaises et italiennes, la question du rétablissement des contrôles aux frontières internes dans des circonstances exceptionnelles a en effet été évoquée par le Conseil européen extraordinaire de mars 2011 (voir ci-après).

Si on analyse l'ensemble des réactions de l'Union européenne entre janvier et février 2011, il en ressort donc que c'est la Libye qui a été l'objet du plus grand nombre de réactions et d'actions de la part de l'UE. Ceci résulte de l'ampleur et de la violence d'une véritable guerre civile qui se met alors en place.

L'étude des différents types de déclarations émises par l'Union européenne révèle que, dans l'ensemble, elles sont sans doute difficilement lisibles pour des pays tiers. Les différentes

17. « *I particularly abhor the violence that is being committed against people who stand for freedom and justice in Libya. I have seen horrible crimes that are unacceptable and must not remain without consequences. I condemn the violence, aggression and intimidation against demonstrators in Libya, and call for an immediate end to the use of force. All citizens should have the right to demonstrate freely and peacefully [...] The European Union should not be patronising, but should also not shy away from using its political and moral responsibility* ». « Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the developments in the EU's Southern neighbourhood », Prague, 23 février 2011, PCE 048/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119450.pdf.

18. Pour un montant de 25 millions d'euros selon la Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante : « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM(2011)200 final, Bruxelles, 8 mars 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:FR:PDF>.

19. European Commission, « Humanitarian Aid and Civil Protection, Libyan Crisis, Factsheet », 11 septembre 2011, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/libya_factsheet.pdf.

20. Frontex, « Hermes 2011 running », 22 février 2011, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art96.html.

21. Commission européenne, « Événements en Libye : un aperçu de la réaction de l'UE », 10 mars 2011, http://ec.europa.eu/news/external_relations/110310_1_fr.htm.

configurations qui incluent les présidents de la Commission européenne et du Conseil européen, le Conseil européen en tant que tel, la Haute représentante (voire son porte-parole) et le commissaire en charge de la PEV, voire d'autres commissaires, ne permettent pas aux partenaires de s'y retrouver facilement dans le labyrinthe de l'UE du traité de Lisbonne. Et nous n'avons pas évoqué jusqu'à présent les réactions d'autres institutions, telles que le Parlement européen qui a joué un rôle important dans la supervision du processus électoral en Tunisie (voir ci-après) par exemple.

La Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante du 8 mars 2011: « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée »

La publication en mars 2011 d'une première communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante va permettre de dépasser le stade de la « réaction immédiate » et des « mesures d'urgence » pour mettre en place les bases d'une nouvelle stratégie en Méditerranée.

Les principaux axes du nouveau partenariat et l'adaptation de la stratégie de l'UE au contexte en mutation

Reprenant l'esprit partenarial du Processus de Barcelone, la Commission européenne et la Haute représentante ont en effet proposé, le 8 mars 2011, la création d'un « Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée »²².

Celui-ci s'articule autour de trois axes principaux :

- « une transformation démocratique et un renforcement des institutions » (libertés fondamentales, réformes constitutionnelles, réforme du système judiciaire, lutte contre la corruption) ;
- « un partenariat renforcé avec les populations » (appui à la société civile, échanges et relations interpersonnelles, particulièrement entre les jeunes) ;
- « une croissance et un développement économique durables et inclusifs » (soutien aux petites et moyennes entreprises [PME], formation professionnelle et scolaire, systèmes de santé et d'enseignement, développement des régions peu favorisées).

Il convient de noter ici que l'accent est mis sur la « transformation démocratique » ce qui est plus précis que l'approche générale de la PEV concernant les réformes « politiques » ou « institutionnelles ». Le deuxième élément, qui concerne la société civile, n'est pas nouveau mais demeure particulièrement important dans le contexte actuel de transition politique. Le troisième

22. Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM(2011)200 final, Bruxelles, 8 mars 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:FR:PDF>.

élément, qui se concentre sur des actions socio-économiques, est également crucial sur les court et moyen/long termes.

Aux termes de la communication conjointe, l'adaptation de la stratégie de l'UE consiste à :

- « Réviser et adapter la politique européenne de voisinage ;
- progresser vers un statut avancé dans les accords d'association ;
- renforcer le dialogue politique ».

La formule « progresser vers un statut avancé dans les accords d'association » est assez obscure. Il s'agit en fait, pour la Tunisie (dans ce cas on parle désormais de « partenariat privilégié »), comme cela a été le cas pour le Maroc ou la Jordanie (« statuts avancés »), de consolider l'accord euro-méditerranéen d'association par une sorte de « feuille de route » qu'est en réalité le statut avancé qui a plutôt une valeur politique que juridique. Ce statut particulier, qui est donc un élément de différenciation, permet de tenir des sommet bilatéraux, de mieux être informé des décisions prises à Bruxelles et de participer *a priori* plus facilement à des actions de jumelage, aux agences ou aux programmes de l'Union européenne, entre autres exemples. Il s'agit donc d'effectuer un saut qualitatif au niveau des relations bilatérales et plus particulièrement au niveau politique.

Par contre, la question de la conclusion éventuelle d'un nouvel « accord de voisinage », au sens de l'article 8 (TUE) du traité de Lisbonne reste floue. Il faut en effet rappeler que dans sa communication de décembre 2006 sur le renforcement de la politique européenne de voisinage, la Commission européenne avait proposé de conclure « une nouvelle génération d'accords de libre-échange approfondis et complets avec l'ensemble des partenaires de la PEV, comme celui que l'Union européenne prévoit de négocier avec l'Ukraine » et de préciser qu'un tel accord devrait « concerner l'essentiel des échanges de biens et de services entre l'Union et ses partenaires de la PEV, y compris les produits revêtant une importance particulière pour nos partenaires » et « devront être adaptés et soigneusement programmés dans le temps, afin de tenir compte des circonstances économiques et du stade de développement de chaque pays partenaire, et notamment d'un certain degré d'asymétrie, le cas échéant. Compte tenu de leur complexité et de leur caractère ambitieux, les accords de libre-échange approfondis sont des objectifs à moyen terme, voire à long terme pour certains pays de la PEV »²³.

Il est donc intéressant de noter à ce propos, qu'à la suite de la Communication de 2011 en tant que telle se trouve une « Annexe 1 » intitulée « Glossaire terminologique » dont l'une des entrées concerne précisément la question des nouveaux accords dits de voisinage²⁴. Il est précisé à ce niveau que « la base juridique de la conclusion des accords d'association est l'article 217 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le traité sur l'Union européenne (TEU) fait

23. Commission européenne, « Communication sur le renforcement de la politique européenne de voisinage », Bruxelles, 4 décembre 2006, COM(2006)726 final, p. 5, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_fr.pdf.

24. Dominik Hanf, « The European Neighbourhood Policy in the Light of the New Neighbourhood Clause (Article 8 TEU) », in Erwan Lannon (éd.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges – Les défis de la politique européenne de voisinage*, « College of Europe Studies/Cahiers du Collège d'Europe », Vol. 14, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2012, pp. 109-123.

explicitement référence, à l'article 8, paragraphe 2, aux accords avec les pays de son voisinage. La question du fondement juridique des futurs accords de voisinage ne semble donc pas encore être définitivement tranchée, de même que la question de savoir si les accords euro-méditerranéens actuels (notamment tunisien et marocain) seront remplacés par une nouvelle génération d'accords dits de voisinage ou simplement complétés par de nouveaux accords sectoriels ou autres protocoles.

Les principes et les critères : une différenciation et une conditionnalité positive renforcées sous le signe du « plus pour plus » (*more for more*)

Aux termes de la Communication de mars 2011 les « réformes politiques et économiques doivent aller de pair » et « contribuer à accorder des droits politiques et des libertés », ainsi qu'à « favoriser l'obligation de rendre compte et la participation. 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 ». Cette nouvelle stratégie, un « partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée », doit ainsi représenter un « changement fondamental dans les relations de l'Union avec ceux de ses partenaires qui s'engagent dans des réformes spécifiques et mesurables. Il s'agit d'une stratégie incitative fondée sur une plus grande différenciation : les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE. Les aides seront réallouées ou recentrées lorsque des pays prennent du retard dans la mise en œuvre des programmes de réforme approuvés ou s'ils en réduisent la portée ».

On retrouve ici deux éléments importants de la méthodologie de la PEV. Tout d'abord le principe de différenciation²⁵ qui se voit renforcé (on parle désormais de *more for more*). Le deuxième principe est celui de l'utilisation de la conditionnalité positive (incitations) dans le cadre de la PEV, qui est également renforcé et, nouveauté introduite par cette communication, l'idée que la conditionnalité positive puisse induire des sanctions/pénalités (aides « réallouées ou recentrées ») est mise en avant ce qui n'était pas vraiment le cas dans les communications précédentes.

De plus, la Commission européenne et la Haute représentante précisent que : « L'établissement d'une coopération politique plus étroite impose de tendre vers des normes plus élevées en matière de droits de l'homme et de gouvernance, sur la base d'un ensemble de critères minimum au regard desquels les résultats obtenus feront l'objet d'une évaluation. La volonté d'organiser des élections libres, régulières et contrôlées de manière appropriée constituera la condition de l'adhésion au partenariat ». Il s'agit donc, tout d'abord, de renforcer la conditionnalité et de définir de nouveaux « critères minimum ». Le paradoxe de voir appliquer des normes plus élevées à un gouvernement tunisien démocratiquement élu qu'au régime dictatorial précédent n'a pas manqué d'être souligné par des représentants d'Enhada²⁶. On voit également clairement se dessiner ici une sorte de critère de Copenhague pour la PEV, mais le document reste encore assez flou à ce sujet. Les cinq critères

25. Peter Van Elsuwege, « Variable Geometry in the European Neighbourhood Policy : The Principle of Differentiation and Its Consequences », in Erwan Lannon (éd.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges – Les défis de la politique européenne de voisinage*, « College of Europe Studies/Cahiers du Collège d'Europe », Vol. 14, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2012, pp. 59-84.

26. Notamment lors de la conférence annuelle de l'Institut d'études et de sécurité de l'UE qui s'est tenue à Paris en novembre 2011.

seront, en effet, définis dans le cadre de la seconde communication conjointe (voir ci-après). Il convient cependant de souligner ici que la question du contrôle des élections peut être une source de problèmes et cela a été le cas, non pas en Tunisie, mais à propos de la supervision des élections en Égypte²⁷.

La grande majorité des éléments qui sont ensuite mentionnés dans la communication se réfèrent en réalité aux bénéfices politiques que les partenaires pourront tirer en concluant un « Statut avancé » avec l'UE²⁸.

Les principales propositions sectorielles de la Communication conjointe

Le tableau suivant résume les principales propositions de la Communication dans cinq domaines spécifiques :

Démocratie et renforcement des institutions	Renforcer le soutien à la société civile Établir un mécanisme de voisinage en faveur de la société civile Soutenir le Forum du dialogue social
Relever les défis de la mobilité	Conclure des partenariats pour la mobilité Renforcer la coopération locale au titre de Schengen Tirer pleinement parti des améliorations apportées au code des visas de l'UE
Promouvoir un développement économique inclusif	Promouvoir les PME et la création d'emplois Chercher à obtenir l'aval des États membres pour accroître de 1 milliard d'euros les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) Travailler avec d'autres actionnaires pour élargir le mandat de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) aux pays de la région Promouvoir la création d'emplois et la formation
Optimiser l'impact du commerce et de l'investissement	Adoption de règles d'origine préférentielles pan-euro-méditerranéennes Approbation rapide d'accords sur les produits agricoles et les produits de la pêche Accélération des négociations sur le commerce des services Négociation d'accords de libre-échange approfondis
Renforcer la coopération sectorielle	Création d'une communauté de l'énergie UE-Sud de la Méditerranée Lancement d'un programme de soutien au développement agricole et rural Augmentation de la participation aux programmes d'éducation Développement de l'Internet et des autres technologies de communication

27. Dalia Othman, « Egypt rejected international supervision of elections, says european diplomat », *Egypt Independent*, 6 juillet 2011, <http://www.egyptindependent.com/node/474981>. La Commission européenne mentionne quant à elle que : « *The EU has also offered fully fledged electoral observation missions for both parliamentary and presidential elections. The Egyptian authorities preferred to decline any offer from international observation missions, however they have accepted an EU support programme of €2 million under the Instrument for Stability which will assist the High Electoral Commission in its work and provide support to civil society organisations* », European Commission, « The EU's response to the "Arab Spring" », MEMO/11/918, Bruxelles, 16 décembre 2011.

28. « Les pays partenaires qui réaliseront les réformes nécessaires peuvent s'attendre à reprendre les négociations sur les accords d'association en vue d'obtenir le "Statut avancé", qui rend possible un dialogue politique significativement renforcé et crée des liens plus forts entre le pays partenaires et les institutions de l'Union. Cela comprendra un engagement plus soutenu en faveur de la mobilité et un meilleur accès au marché européen. [...] coopération plus étroite dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et un plus grand nombre d'actions conjointes dans les enceintes internationales sur des questions d'intérêt commun. [...] l'UE approfondira son dialogue politique bilatéral à tous les niveaux, dès que les conditions locales le permettront, en mettant surtout l'accent sur les droits de l'homme et l'obligation de rendre des comptes sur le plan politique ».

Ce tableau nous permet de conclure que la plupart des actions consistent à renforcer des programmes et des projets déjà mis en œuvre dans le cadre de la PEV, mais aussi d'identifier quelques nouveautés dont :

- le « mécanisme de voisinage en faveur de la société civile » ;
- le « programme de soutien au développement agricole et rural » ;
- l'augmentation « de 1 milliard d'euros les prêts de la BEI » ;
- l'élargissement du « mandat de la BERD aux pays de la région ».

Il s'agit d'éléments non négligeables, mais en l'espèce on ne peut pas parler de « révolution ». La Commission européenne appelle toutefois « les co-législateurs », c'est-à-dire le Conseil de l'UE et le Parlement européen, « à adopter rapidement les directives sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier ou dans le cadre d'un détachement intragroupe, qui contribueront aussi à améliorer les possibilités de mobilité vers l'Union ». Ce sont en effet les États membres qui, dans certains cas, ne sont pas enclins à faciliter une telle ouverture.

L'assistance financière

En ce qui concerne l'assistance financière (point 9 de la communication), il faut tout d'abord préciser que la marge de manœuvre de l'UE au niveau des ressources budgétaires est très limitée, l'enveloppe financière de l'UE étant d'un peu plus de 11 milliards d'euros pour la période 2007-2013 dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). La Banque européenne d'investissement dispose toutefois de la possibilité de lever des capitaux sur les marchés internationaux et dispose donc de ressources propres distinctes du budget UE. Finalement, il faut mentionner l'importance des apports de la communauté internationale (à travers le Partenariat de Deauville du G8 notamment) et les contributions bilatérales des États membres.

La nouvelle stratégie consiste donc essentiellement à réorienter les « programmes bilatéraux de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat » et à assurer « un financement complémentaire ». Il est précisé qu'une « enveloppe de quelque 4 milliards d'euros est actuellement disponible » jusqu'en 2013 au niveau de l'IEVP, mais que l'aide doit désormais être réorientée « en concertation avec nos pays partenaires ». Pour ce qui est de la Tunisie et de l'Égypte, l'UE se déclare disposée à « envisager une réorientation radicale » des « programmes bilatéraux pour 2011-2013 (pour des montants respectifs de 240 millions et de 445 millions d'euros), de manière à apporter une réponse plus efficace aux défis actuels et correspondant mieux aux attentes légitimes des populations concernées ». Finalement pour ce qui est de l'action de la BEI, la Communication conjointe précise que « [...] compte tenu de la contribution considérable que la Commission accorde à la "facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage", les États membres sont encouragés à contribuer au renforcement de cet instrument »²⁹.

29. Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM(2011)200 final, Bruxelles, 8 mars 2011, pp. 13-14, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:FR:PDF>.

Le Conseil européen extraordinaire du 11 mars 2011

La publication de la Communication du 8 mars va être suivie le 11 par un Conseil européen extraordinaire³⁰ à l'occasion duquel une longue déclaration a été adoptée³¹. Celle-ci entérine les propositions de la Commission européenne et de la Haute représentante et pose des bases plus précises pour les positions et des actions différenciées de l'UE pays par pays.

Pour le Maroc, le Conseil européen se félicite de l'annonce par le roi du Maroc de la création d'un comité consultatif afin de préparer la révision constitutionnelle devant être soumise à l'approbation du peuple marocain.

Pour la Tunisie, les chefs d'États et de gouvernements de l'UE ont salué l'annonce de la tenue d'élections concernant l'Assemblée constituante le 24 juillet 2011 tout en proposant le soutien de l'UE au moyen notamment de la conclusion d'un Statut avancé UE-Tunisie.

La tonalité est similaire pour l'Égypte, l'accent étant mis sur les premières propositions concernant les amendements à apporter à la constitution égyptienne et sur la nécessité de s'engager sur la voie des réformes politiques.

Les développements consacrés à la Libye sont, par contre, beaucoup plus longs étant donné la situation très préoccupante en Libye à l'époque, c'est en d'autres termes l'objet essentiel de cette réunion extraordinaire. L'accent est mis sur la nécessité du départ du dictateur libyen et sur l'aide humanitaire, les mouvements migratoires et la coopération internationale face à cette crise majeure. Le Conseil européen décide alors « [d']étudier [...] toutes les options nécessaires, pour autant que la nécessité en soit démontrée, qu'il existe une base juridique claire et que le soutien de la région soit acquis »³². Il s'agit donc d'un appel à une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (voir ci-après).

Il faut finalement mentionner l'un des derniers points de la déclaration du Conseil européen extraordinaire du 11 mars 2011 qui précise que l'UE doit tirer les « leçons de ce qui vient de se passer » et « revoir les missions de l'Union pour la Méditerranée afin de promouvoir la démocratie et de renforcer la stabilité dans la région »³³. Il faut en effet se rappeler que c'est le président Hosni Moubarak qui assumait la coprésidence de l'UpM lors des premières révoltes en Égypte. Début 2012, on ne peut toutefois que constater que l'UpM reste, pour l'instant, centrée sur la question des projets phares identifiés lors de son lancement et que les questions de gouvernance ne sont toujours pas résolues suite au report *sine die* du second sommet de l'UpM.

30. Voir à ce propos European Council, The President, Video message by President of European Council Herman Van Rompuy, « We want to turn this Arab Spring into a true new beginning », Bruxelles, 10 mars 2011, PCE 062/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119731.pdf.

31. General Secretariat of the Council, Revised version of the Declaration adopted by the extraordinary European Council (11 March 2011), Bruxelles, 20 avril 2011, EUCO 7/1/11, REV 1.

32. Voir à ce sujet le « Discours prononcé par M. Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, au sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen », Conseil européen, Le président, Paris, 19 mars 2011, PCE 075/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/120062.pdf.

33. « *Drawing the lessons from what has happened, the European Union also stands ready to review the missions of the Union for the Mediterranean, with the objective of promoting democracy and fostering stability in the region* ».

L'adoption de la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies le 17 mars 2011

Avec l'adoption le 17 mars 2011 de la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui autorise les États membres à prendre « toutes les mesures nécessaires » afin de « protéger les civils et les zones peuplées » menacées par les attaques des forces gouvernementales libyennes³⁴, un véritable débat va s'engager au sein de l'UE. Herman Van Rompuy et Catherine Ashton soulignent, dans le cadre d'une déclaration commune adoptée le même jour, que « la résolution 1973 constitue une base juridique claire sur laquelle les membres de la communauté internationale peuvent s'appuyer pour assurer la protection de la population civile » et que « l'Union européenne est prête à mettre en œuvre cette résolution, dans le cadre de son mandat et de ses compétences »³⁵. Encore fallait-il consulter et coordonner les actions envisageables avec les États-Unis et l'OTAN et trouver un consensus au sein de l'UE.

Le 19 mars, lors du sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen, Herman Van Rompuy souligne que « nous ne pouvons pas assister à des massacres les bras croisés. La base juridique nécessaire est fournie par la résolution 1973 [...] il s'agit d'une base juridique très claire permettant à la communauté internationale de protéger la population civile [...] le temps presse [...]. Il faut agir dès maintenant pour protéger la population. Les troupes de l'actuel régime libyen doivent se retirer de toutes les zones où elles sont entrées par la force, regagner leurs camps et permettre l'acheminement de l'aide humanitaire. La transition politique doit commencer immédiatement, le Conseil national de transition, jouant un rôle majeur dans ce processus »³⁶.

Les opérations militaires vont débiter à ce moment-là pour se terminer pour l'essentiel le 31 août 2011 qui marque la fin de l'opération « protecteur unifié ». Ce sont essentiellement la France et la Grande-Bretagne qui ont assuré les frappes aériennes aux côtés de l'Italie, de la Belgique, de la Norvège et du Canada. Au total, 28 membres de l'OTAN ont participé aux différentes opérations. Il faut souligner que le Qatar, les Émirats arabes unis et la Jordanie ont également participé aux opérations, notamment aériennes.

Force est toutefois de constater que l'« Europe de la Défense » a été mise de côté car ce ne sont pas les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne en matière de défense qui ont servi de cadre à ces actions militaires. Le chemin parcouru depuis le Sommet franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998³⁷, est pourtant considérable, mais la vulnérabilité d'un système

34. « Protection of civilians - 4. Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and requests the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council ». United Nations, Security Council, 6498th meeting, Resolution 1973 (2011), S/RES/1973 (2011), 17 mars 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf>

35. « Déclaration commune de Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, et de Catherine Ashton, Haute représentante de l'UE, relative à la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sur la Libye », Bruxelles, 17 mars 2011, PCE 072/11 A 110/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/120077.pdf.

36. Conseil européen, Le président, « Discours prononcé par M. Herman Van Rompuy au sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen », 2011 PCE 075/11, Paris, 19 mars 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/120062.pdf.

37. « Déclaration franco-britannique sur la défense européenne : Saint-Malo, 4 décembre 1998 », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-defense/declaration-saintmalo.shtml>.

intergouvernemental à 27 États membres fondé sur le consensus s'est montrée au grand jour. Les « coopérations structurées » et autres dispositions conçues dans le cadre du traité de Lisbonne pour donner plus de flexibilité aux États membres n'ont pas été utilisées car trop lentes et trop difficiles à mettre en œuvre au vu de l'urgence de la situation alors que les troupes de feu Kadhafi avançaient pour assiéger Benghazi. Bien qu'en retrait, les États-Unis, et notamment leur logistique, n'en ont pas moins été présents au point où l'on évoque la formule du *leading from behind*. Ce succès de l'OTAN, du couple franco-britannique, mais aussi des États-Unis, n'est pas forcément un succès européen mais il est encore un peu tôt pour tirer toutes les conclusions d'un fait marquant : la mise en œuvre d'actions militaires par des États membres en Méditerranée afin de protéger des populations civiles en danger même si, là aussi, on ne peut que constater la largesse de l'interprétation de la résolution du Conseil de sécurité puisque le colonel Kadhafi a finalement été stoppé dans sa fuite par des bombardements aériens, plus précisément français, avant d'être exécuté dans des circonstances qui n'ont pas été totalement éclaircies.

C'est donc sur des compétences anciennement communautaires que l'Union européenne du traité de Lisbonne a d'abord réagi (on notera cependant que des décisions PESC sont utilisées dans le cadre des sanctions restrictives. Voir ci-avant³⁸). Sans détailler l'ensemble des mesures prises par l'UE en direction de la Libye, il faut mentionner, outre les mesures d'urgence et d'assistance immédiate (voir ci-avant), que 25 millions d'euros ont été dégagés par la Commission européenne à des fins de « stabilisation ». Cette enveloppe comprend :

- une assistance technique de court terme pour les institutions et l'administration (système judiciaire, préparation d'élections, etc.) ;
- le renforcement des droits de l'homme et la démocratie (utilisation de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme) ;
- le renforcement de la société civile ;
- des financements dans le domaine de la santé (besoins urgents résultants du conflit) ;
- des actions au niveau des migrations (personnes déplacées et contrôle des frontières). Au niveau des suites liées aux flux de réfugiés en provenance de Libye et de Tunisie, on notera aussi que le Conseil Justice et Affaires intérieures du 12 mai 2011 a évoqué la question d'une stratégie à long terme en ce qui concerne les questions sécuritaires liées aux flux migratoires générés par une situation de crise³⁹ ;
- des actions dans le secteur de la sécurité (désarmement, démobilisation, etc.)⁴⁰.

La mise en place d'un bureau de l'UE à Benghazi le 22 mai 2011 (puis l'inauguration d'une délégation de l'UE à Tripoli le 12 novembre 2011) ouvre ainsi une nouvelle ère des relations euro-libyennes qui démarre avec la mise en place d'une nouvelle stratégie à l'égard d'un voisinage effectivement en mutation.

38. Au niveau diplomatique, on signalera, comme le précise la Commission européenne, que : « *The EU participated in key international meetings such as those of the International Contact Group on Libya, and the HR/VP helped to bring together the divergent positions of key international partners through participation in the "Cairo Group" (comprising the African Union, the Arab League, the EU, the Organisation of Islamic Cooperation and the UN)* », European Commission, « The EU's response to the "Arab Spring" », MEMO/11/918, Bruxelles, 16 décembre 2011.

39. « Council Conclusions on the management of migration from the Southern Neighbourhood », 3085th Justice and Home Affairs Council Meeting, Bruxelles, 12 mai 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/121479.pdf.

40. EU Council, Factsheet: « Responding to the Challenge of Stabilisation in post-conflict Libya », 1 septembre 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/124491.pdf.

**La Communication « Une stratégie nouvelle à l'égard
d'un voisinage en mutation » du 25 mai 2011 :
la révision de la PEV**

Le processus de révision de la PEV avait été enclenché depuis plusieurs mois lorsque les premières révoltes ont eu lieu en Tunisie. En d'autres termes, Monsieur Füle et Madame Ashton ont dû revoir en partie leur copie alors que les processus de consultation étaient quasi finalisés, ce qui est loin d'être idéal, il faut en convenir. Pour ce faire, ils ont procédé en deux temps. Une première communication conjointe a été publiée en mars 2011 avant celle relative à la révision de la PEV à proprement parler. Nous avons donc étudié certains éléments de la révision de la PEV dans le cadre de l'analyse de la première communication de mars 2011 (partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée). Mais il faut souligner tout d'abord que cette seconde communication⁴¹ concerne donc aussi bien les pays méditerranéens, qu'europeens bénéficiaires de la PEV. De plus, la Commission et la Haute représentante ont apporté des précisions et des éléments nouveaux dans le cadre de cette seconde communication de mai 2011.

La nouvelle approche de la PEV mise en place par cette seconde communication conjointe a pour objectifs :

- d'apporter une « aide accrue aux partenaires qui s'emploient à approfondir la démocratie – le type de démocratie qui dure parce que le droit de vote est assorti du droit de s'exprimer librement, de former des partis politiques d'opposition et d'être jugé de manière impartiale par des juges indépendants, le droit à la sécurité assurée par des forces de police et une armée fiables, et un accès à une fonction publique compétente et intègre – et à garantir d'autres droits de l'homme et droits civils que de nombreux Européens considèrent comme acquis, tels que la liberté de pensée, de conscience et de religion » ;
- de « soutenir le développement d'une économie solidaire afin que les voisins de l'UE puissent exercer des activités commerciales, investir et se développer de manière durable, en réduisant les inégalités sociales et régionales, en créant des emplois pour leurs travailleurs et en améliorant le niveau de vie de leur population » ;
- de « renforcer les deux dimensions régionales de la politique européenne de voisinage relatives, respectivement, au partenariat oriental et à la Méditerranée du Sud, de manière à ce que nous puissions élaborer des initiatives régionales cohérentes dans des domaines tels que le commerce, l'énergie, le transport ou encore les migrations et la mobilité, afin de compléter et d'intensifier notre coopération bilatérale » ;
- de « fournir les mécanismes et les instruments adéquats pour atteindre ces objectifs ».

Les éléments-clés de la réforme reprennent ceux de la Communication instituant le partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée à savoir : une différenciation accrue basée sur le *more for more* et des éléments de conditionnalité positive et négative renforcés. Trois éléments supplémentaires sont à prendre en compte à ce niveau :

41. Communication de la Commission européenne et de la Haute représentante, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », COM(2011)303 final, Bruxelles, 25 mai 2005.

- le « renforcement du soutien de l'UE à ses voisins est conditionnel. Il dépendra des progrès accomplis en ce qui concerne l'établissement et la consolidation de la démocratie, ainsi que le respect de l'État de droit. L'aide de l'UE sera d'autant plus importante que les réformes internes d'un pays progresseront efficacement et rapidement » ;
- les « résultats obtenus par les partenaires en matière de réforme au cours de la période 2010-2012 (sur la base des rapports annuels de suivi) seront pris en considération lorsqu'il s'agira de déterminer les dotations financières par pays pour 2014 et au-delà. En ce qui concerne les pays où aucune réforme n'a été mise en place, l'UE réexaminera, voire réduira, le niveau de son aide » ;
- de plus l'UE « poursuivra sa stratégie consistant à limiter ses relations avec les gouvernements qui commettent des violations des droits de l'homme et des normes démocratiques, notamment en adoptant des sanctions ciblées ainsi que d'autres mesures stratégiques. Dans un tel cas, elle veillera non seulement à continuer de soutenir la société civile ».

La communication précise que « l'UE n'a pas l'intention d'imposer un modèle ou une solution toute prête en matière de réforme politique, mais elle insistera pour que le processus de réforme de chaque pays partenaire témoigne d'un engagement clair en faveur des valeurs universelles sur lesquelles se fonde notre nouvelle approche ». Force est cependant de constater que la communication développe un nouveau concept celui de « démocratie solide et durable », mais là encore, comme dans le cas du *more for more*, c'est plutôt la formule anglaise de la *deep democracy (and sustainable)* qui est retenue.

L'émergence du concept de « démocratie solide et durable» (*deep democracy*) et des cinq nouveaux « critères de référence » de la PEV

La première section de la communication s'intitule : « Soutenir les progrès sur la voie d'une démocratie solide ». Aux termes de cette dernière « bien que les réformes soient menées à bien différemment d'un pays à l'autre, plusieurs éléments sont incontournables pour établir une démocratie solide et durable et exigent de la part des gouvernements un engagement fort et durable. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- des élections libres et régulières ;
- la liberté d'association, d'expression et de réunion, ainsi que la liberté de la presse et des médias ;
- l'administration de l'État de droit par un pouvoir judiciaire indépendant et le droit à un procès équitable ;
- la lutte contre la corruption ;

- la réforme du secteur de la sécurité et du maintien de l'ordre (y compris la police) et l'établissement d'un contrôle démocratique des forces armées et de sécurité ».

La communication précise que ces cinq éléments « constituent les principaux critères de référence à l'aune desquels l'UE évaluera les progrès réalisés et adaptera le niveau de son aide ». La Commission européenne mentionne ce qu'il convient d'appeler le *deep democracy criteria*⁴² ce que l'on pourrait traduire par « critère de démocratie solide ». Il s'agit donc d'une nouveauté importante de la PEV et il ne sera pas aisé pour les partenaires de l'UE de progresser de manière effective et rapide dans tous ces domaines. L'UE prend ainsi le risque de ne pas rester cohérente en accordant des aides et des avantages/statuts spécifiques à des pays qui ne pourront pas respecter du moins sur le court terme toutes ces conditions. Comme souvent, les évaluations prendront plus en compte « la (bonne) volonté politique de mettre en œuvre les réformes » que la mise en œuvre effective de ces réformes sur le terrain.

D'autre part, il est utile ici de rappeler les critères de Copenhague, adoptés en 1993 pour les pays désirant adhérer à l'UE. Selon les conclusions du Conseil européen, l'adhésion requiert de la part du pays candidat :

- qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection (les critères politiques) ;
- l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché (les critères économiques) ;
- l'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire (le critère de l'acquis communautaire).

Il y a donc un rapprochement méthodologique important entre la PEV et la stratégie de préadhésion, une sorte d'europanisation du volet Sud de la PEV, ce qui est à souligner.

Le renforcement des actions envers la société civile : un nouveau « partenariat avec la société » doté d'une « facilité de soutien à la société civile » et d'un « Fonds européen pour la démocratie »

C'est notamment dans le domaine du soutien envers la société civile que l'on trouve les principales innovations. La Commission et la Haute représentante proposent en effet d'établir « un partenariat avec la société » qui implique :

- de constituer des « partenariats dans chaque pays voisin et rendre l'aide de l'UE plus

42. Commission européenne, Europeaid, « Action Fiche for the Southern Neighbourhood Region Programme – Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth (SPRING) », 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf.

accessible aux organisations de la société civile au moyen d'une facilité de soutien à la société civile » ;

- de « soutenir la création d'un Fonds européen pour la démocratie afin d'aider les partis politiques, les ONG et les syndicats non enregistrés ainsi que d'autres partenaires sociaux » ;
- de « promouvoir la liberté des médias en encourageant l'accès sans entrave des organisations de la société civile à l'Internet et à l'utilisation des technologies des communications électroniques » ;
- de « renforcer les dialogues sur les droits de l'homme ».

Une préoccupation est mise en avant : « Bien que le défi que constitue le développement de la société civile et du pluralisme se pose pour l'ensemble des pays voisins, il est particulièrement urgent de le relever dans les pays qui ont engagé un processus rapide de réformes politiques ou dans lesquels les régimes politiques répressifs continuent de faire obstacle au pluralisme et à la diversité ». Ainsi « pour faire face à cette situation et soutenir les acteurs politiques qui œuvrent en faveur d'un changement démocratique dans leur pays (en particulier les partis politiques, les ONG ou les syndicats non enregistrés, ainsi que d'autres partenaires sociaux), la Haute représentante et la Commission sont favorables à la création d'un Fonds européen pour la démocratie. Ce fonds servira à donner plus de poids et de cohérence aux efforts déployés par l'UE, ses États membres et plusieurs grandes fondations politiques européennes qui travaillent déjà activement dans ce domaine ». Il s'agit là d'une nouveauté, on peut donc s'attendre à ce que sa mise en place effective prenne du temps, mais il convient de saluer une approche qui a fait ses preuves, notamment au Portugal.

La Communication conjointe souligne aussi le rôle que la société civile peut jouer au niveau des droits de la femme, de la justice sociale, du « respect des minorités » ou encore de la protection de l'environnement. Il s'agit aussi de renforcer le « rôle politique des acteurs non étatiques dans le cadre d'un partenariat avec la société, en aidant les organisations de la société civile à accroître leurs capacités de sensibilisation, leur aptitude à suivre les réformes et leur rôle dans la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de l'UE. Les délégations de l'UE sur place s'efforceront de rassembler les gouvernements des pays partenaires et les représentants de la société civile dans le cadre d'un dialogue structuré sur les domaines-clés de notre coopération ». Cet élément consiste à renforcer ce qu'il est convenu d'appeler la co-appropriation qui est l'un des principes-clés de la PEV.

Dans la perspective d'un renforcement des actions dans ce domaine ce sont les questions classiques de : la liberté des médias et de l'information ; de la ratification des instruments internationaux en matière de droits de l'homme et des libertés fondamentales ; du renforcement

des dialogues sur les droits de l'homme ; de l'égalité entre les femmes et les hommes ; du respect de la liberté de religion ; de la protection des droits des réfugiés et de la coopération interparlementaire qui sont mis en avant. Plus novatrice est la référence, suite aux révoltes arabes, aux « réseaux sociaux » et aux « nouvelles technologies » qui « jouent un rôle important pour encourager le changement démocratique ». Il convient finalement de noter qu'une « coopération accrue » est envisagée avec le Conseil de l'Europe afin de « contribuer à promouvoir le respect de ces engagements ». Il s'agit là d'une nouvelle tendance qui confirme une certaine européanisation de l'approche au sud de la Méditerranée.

L'intensification de la « coopération politique et en matière de sécurité »

Ce chapitre de la PEV est certainement celui où les déceptions sont les plus grandes. Pourtant, lors de la préparation de la révision de la PEV, il est clair que le commissaire en charge du dossier a tenté de mettre ces questions sur le haut de l'agenda des consultations.

La complexité du problème est notamment liée au fait que la PEV s'appuie sur la PESC qui constitue une composante importante de cette dernière. À l'instar de la PESC, la PEV est également une politique *européenne*. La Stratégie européenne de sécurité est ainsi considérée comme étant l'un des piliers de la PEV (intérêts stratégiques, risques et menaces auxquels l'UE est confrontée dans son voisinage). De plus, lors de la mise en place des instruments PEV (Plan d'action, rapport pays et d'évaluation), ce sont les services de Monsieur Solana qui étaient en principe en charge des paragraphes dédiés aux questions PESC et défense. On voit donc à quel point PESC et PEV sont imbriquées mais ne se recoupent pas au niveau du processus décisionnel ou des compétences respectives des différents acteurs institutionnels (Commission européenne, Haut représentant-SEAE, etc.)

Les trois mesures envisagées par la communication figurent sur l'agenda de la PEV depuis sa mise en œuvre, à savoir :

- renforcer la participation de l'UE à la résolution de conflits de longue durée ;
- assurer une utilisation concertée de la politique étrangère et de sécurité commune et d'autres instruments de l'UE ;
- promouvoir, en ce qui concerne les questions de sécurité essentielles, une action conjointe avec les partenaires de la politique européenne de voisinage dans des enceintes internationales.

Ces mesures semblent bien limitées alors même que des États membres sont engagés sur le plan militaire dans la zone couverte par la PEV. Les questions soulevées lors de l'intervention militaire en Libye méritent en effet une réflexion beaucoup plus approfondie.

Le constat est le même en ce qui concerne les conflits de longue durée. La PEV n'est pas l'enceinte qui permettra de régler ces conflits, mais les actions de coopération financées au titre de l'IEVP et du futur IEV aux côtés de l'Instrument de stabilité ne peuvent que contribuer à faciliter la résolution ou la prévention des conflits et ils sont nombreux dans la zone PEV⁴³.

La communication se réfère au « Quartet pour le Moyen-Orient », à la coprésidence de l'UE des « pourparlers de Genève sur la paix et la sécurité en Géorgie », à la participation de l'UE en tant qu'observateur « aux pourparlers à "5+2" sur le conflit transnistrien en République de Moldavie », puis aux opérations PESC à proprement parler : « mission de surveillance de l'UE en Géorgie », « mission d'assistance de l'UE à la frontière entre la République de Moldavie et l'Ukraine », « mission de police » et « mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah ». L'ensemble de ces actions se situent donc en dehors du cadre de la PEV à proprement parler. Il est par ailleurs prévu de renforcer les actions dans le domaine de la réforme des secteurs de la « justice et de la sécurité dans le cadre de missions "État de droit" ou d'autres instruments de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ». Il faut rappeler ici qu'une telle opération a été mise en place en faveur de l'Irak.

Le renforcement de la coopération et de l'intégration régionales et des ressources financières

En dehors des questions liées à la PESC, d'autres actions sont envisagées dont « le renforcement de la capacité de l'Union pour la Méditerranée (UPM) à organiser une coopération régionale efficace et axée sur les résultats ». Ainsi le « secrétariat de l'UPM doit jouer un rôle catalyseur pour fédérer les États, la BEI, les institutions financières internationales et le secteur privé autour de projets économiques concrets, d'importance stratégique, qui seront sources d'emplois, d'innovation et de croissance dans toute la région ». Aucune inflexion n'est à noter par rapport aux décisions précédentes, par contre il faut relever, au niveau de la coopération régionale, que la communication propose de donner un « coup d'accélérateur » à la « coopération sous-régionale au Maghreb en soutenant, par exemple, le développement de l'interconnexion physique ».

Au niveau du financement, trois points sont à retenir :

- il s'agit de mettre en œuvre « la nouvelle approche de la politique de voisinage fondée sur une responsabilisation réciproque et un attachement commun aux valeurs universelles » et ceci « implique la mise à disposition de ressources supplémentaires, pour un montant pouvant aller jusqu'à 1,242 milliard d'euros d'ici 2013. Ces ressources viendront compléter les quelque 5,7 milliards d'euros alloués au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat pour la période 2011-2013 » ;

43. La communication mentionne « le conflit israélo-palestinien, ainsi que d'autres conflits au Moyen-Orient, dans le Caucase du Sud, en République de Moldavie et au Sahara occidental » qui « continuent de menacer d'importantes populations, d'exacerber la radicalisation et de mobiliser des ressources locales et internationales considérables, et constituent des freins puissants aux réformes ».

- l'élargissement des « possibilités de prêt de la BEI et de la BERD, notamment par l'extension du mandat de cette dernière à certains partenaires du Sud » ;
- la promotion de « modalités d'octroi de l'aide plus souples et plus simples dans le cadre de l'instrument qui succédera, après 2013, à l'actuel IEVP ».

Le Conseil Affaires étrangères du 20 juin 2011

Les grandes lignes de la Communication conjointe « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » de mai 2011 vont être entérinées par le Conseil Affaires étrangères réuni à Luxembourg le 20 juin 2011. Dans le cadre de ses conclusions sur l' « examen de la politique européenne de voisinage »⁴⁴ le Conseil va également apporter quelques précisions et inflexions à ces premières propositions.

La question des zones de libre-échange complet et approfondi fait l'objet de développements relativement importants. Le Conseil s'attend en effet à ce que « des progrès soient réalisés rapidement dans les négociations portant sur la conclusion d'une zone de libre-échange complet et approfondi qui sont actuellement menées avec l'Ukraine ». Il « invite la Commission à présenter des recommandations relatives à des directives de négociation pour la conclusion de zones de libre-échange complet et approfondi avec certains partenaires du sud de la Méditerranée » sans toutefois préciser le type et le fondement juridique des accords envisagés⁴⁵.

Au niveau des questions liées à la mobilité, le Conseil précise que l'Union européenne « préparera le lancement de négociations en vue de la conclusion de partenariats pour la mobilité avec le Maroc, la Tunisie et l'Égypte, qui constitueront un premier groupe »⁴⁶.

Au niveau des questions financières, le Conseil a également précisé qu'il sera « décidé, dans le cadre des procédures budgétaires normales et sans préjudice, notamment, du cadre financier pluriannuel, d'un soutien financier considérablement accru pouvant atteindre 1,242 milliard d'euros afin de parer aux besoins urgents et de faire face aux nouveaux défis et évolutions en cours dans le voisinage. [...] le Conseil demande à la Commission d'examiner, en coopération avec la BEI, comment renforcer les opérations de capital-risque dans le voisinage, sur la base d'une gestion budgétaire saine » et « réaffirme également son soutien à l'extension du rayon d'action de la BERD aux partenaires du Sud engagés dans une transition démocratique »⁴⁷.

Finalement pour ce qui est du futur de l'Union pour la Méditerranée, le Conseil réaffirme également son « soutien au secrétariat de l'UpM, qui devrait jouer un rôle catalyseur pour fédérer les États, la BEI, les institutions financières internationales et le secteur privé autour

44. Conseil de l'UE, 3101ème session du Conseil Affaires étrangères, Luxembourg, 20 juin 2011, Presse 181, 11824/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/122985.pdf.

45. Point 5 des conclusions du Conseil du 20 juin 2011, *Ibid.*

46. Point 6 des conclusions du Conseil du 20 juin 2011, *Ibid.*

47. Point 8 des conclusions de Conseil du 20 juin 2011, *Ibid.*

de projets concrets d'importance stratégique, et encourager la création d'emplois, l'innovation et la croissance dans toute la région ».

Les conclusions insistent, quant à elles, sur la « ferme volonté de l'UE et des États membres d'accompagner et soutenir les efforts concrets entrepris par les gouvernements réellement engagés dans des réformes politiques et économiques, ainsi que par la société civile » et saluent « la création, par la Haute représentante, d'un groupe de travail pour le sud de la Méditerranée ».

La nomination d'un représentant spécial en juillet 2011

Suite aux propositions émises par la Haute représentante, une décision PESC « portant nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour la région du sud de la Méditerranée » est adoptée le 18 juillet 2011⁴⁸. Aux termes de la décision, le représentant spécial a pour mandat de :

- « renforcer le rôle politique général de l'Union dans les pays de la région du sud de la Méditerranée » ;
- « rester en relation étroite avec toutes les parties intervenant dans le processus de transformation démocratique dans la région » ;
- « contribuer à améliorer la cohérence et la coordination des politiques et actions de l'Union et des États membres à l'égard de la région » ;
- « contribuer à promouvoir la coordination avec les partenaires et les organisations sur le plan international » ;
- « contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'Union concernant les droits de l'homme dans la région ».

Il s'agit ici d'un élément important dans la mesure où la Haute représentante ne peut pas suivre en continu les nombreux développements actuels au sud de la Méditerranée. Le mandat de Bernardino León est toutefois particulièrement ambitieux et difficile à remplir étant donné le contexte actuel. Des priorités devront donc être établies pour maximiser ses efforts.

La question de la visibilité du représentant spécial de l'Union européenne pour la région du sud de la Méditerranée doit également être posée. En effet, il faut mentionner les nombreuses visites officielles de représentants de l'UE dans plusieurs pays méditerranéens, dont celles de la Haute représentante et du président de la Commission européenne. En Tunisie, se sont ainsi succédé : Catherine Ashton, José Manuel Durão Barroso et les commissaires Füle, Malmström, Georgieva, Barnier et De Gucht de même que le président du Parlement européen Jerzy Buzek. On pourrait multiplier les exemples.

48. Décision 2011/424/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 portant nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour la région du sud de la Méditerranée, JO L 188, 19 juillet 2011, p. 24.

**L'annonce du programme SPRING en juillet 2011
et la mise en place des mesures de soutien à la transition
démocratique**

Une fois les grandes lignes des propositions de la Commission européenne et de la Haute représentante entérinées par les États membres, encore fallait-il mettre en place ces actions de soutien à la transition démocratique.

Le programme SPRING

C'est le président de la Commission européenne, lors de sa visite au Caire le 14 juillet 2011, qui va annoncer la création du programme SPRING : « *The European Commission is preparing entitled "SPRING" (Support for Partnership, Reform, and Inclusive Growth). This programme will be launched in September with an initial amount of 350 million euros in grants and will have a specific focus on democratization and economic growth and thus address core issues of the transition* »⁴⁹. Il convient de préciser que sur ces 350 millions d'euros, 65 millions ont été engagés en 2011, les 285 millions restants devant être engagés en 2012⁵⁰.

Le programme SPRING est un programme « multi-pays » ce qui, dans le jargon PEV, signifie que les actions mises en œuvre dans ce cadre seront essentiellement de nature bilatérale. La Commission européenne a précisé les modalités de mise en œuvre de ce nouveau programme dans le cadre d'une « fiche action » préparée par les services d'Aidco. Cette dernière précise trois éléments d'importance :

- « *The SPRING programme will focus specifically on support related to priority area (a) democratic transformation and institution building, and priority area (c) sustainable and inclusive growth and economic development* » ;
- « *The SPRING programme is a multi-country programme with an umbrella approach that provides the flexibility for modulating the assistance on the basis of progress of individual southern Mediterranean countries towards deep and sustainable democracy and inclusive socio-economic development, applying the "more for more" principle* » ;
- « *Initially (2011) support may go to Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia. Other countries in the southern Mediterranean could also be covered by the programme at a later stage (2012), provided the right conditions are in place. However, allocations to any country will be dependent on significant progress in reforms. [...] When necessary for reasons of effectiveness or efficiency, the SPRING programme may also finance multi-country activities involving several partner countries*⁵¹ ».

De plus, il convient de préciser que la répartition sectorielle indicative proposée par la Commission européenne est de 40 % pour l'objectif I (Consolidation de la réforme démocratique et *institution-building*) et donc de 60 % pour l'objectif II (*Sustainable and Inclusive Growth and Economic Development*)⁵².

49. José Manuel Durão Barroso, président de la Commission européenne, « Partners in Freedom: The EU response to the Arab Spring », Opera House, Caire, Égypte, 14 juillet 2011, SPEECH/11/523, 14/07/2011.

50. Commission européenne, Aidco, « Action Fiche for the Southern Neighbourhood Region Programme Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth (SPRING) », 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf.

51. *Ibid.*

52. *Ibid.*

La facilité société civile

La création de la facilité société civile, prévue dans le cadre de la communication conjointe de mai 2011, a été dotée d'un budget de 26,4 millions d'euros pour 2011 pour les dimensions orientales et méridionales de la PEV et ce afin de renforcer la capacité de la société civile à promouvoir les réformes et la démocratie⁵³.

La Commission européenne soulignait, en décembre 2011, qu'elle allait consulter la société civile de manière plus « systématique » et que le travail était en cours en ce qui concerne le Fonds européen pour la démocratie (voir ci-avant). De plus, une nouvelle initiative du vice-président de la Commission Neelie Kroes intitulée *No Disconnect Strategy*⁵⁴ visant à s'assurer que les droits fondamentaux soient respectés au niveau de l'utilisation d'Internet a également été mentionnée⁵⁵.

Le renforcement des actions Erasmus Mundus

Près de 30 millions d'euros ont été engagés pour 2011-2012 afin de financer des bourses pour étudiants et enseignants de la région, ce qui représente un doublement de l'allocation originelle. La Commission européenne précise que 750 bourses supplémentaires seront accordées en sus des 1 200 originellement prévues aux étudiants de la région et qu'elle envisage des mesures additionnelles dans ces domaines, notamment au niveau de la coopération interuniversitaire⁵⁶.

Les autres actions dans les domaines de la coopération

Force est de constater la multiplication des initiatives. Outre le renforcement des initiatives déjà prévues dans le cadre de la PEV dans le domaine de la mobilité ou de l'intégration régionale économique⁵⁷, on relèvera :

- une réorientation des programmes indicatifs nationaux, qui sont des documents programmatifs de la PEV, permettent de réorienter les aides bilatérales par rapport aux nouveaux objectifs définis dans le cadre des communications conjointes et approuvées par le Conseil de l'UE ;
- la création d'une Task Force UE-Tunisie qui se concentre sur les programmes d'aide et la création du partenariat privilégié. Deux programmes ont été approuvés en août 2011 pour un budget total de 110 millions d'euros. Le premier se focalise sur les populations les plus défavorisées, les régions enclavées et les jeunes diplômés sans emplois, il est doté d'une enveloppe financière de 90 millions d'euros au total. Il convient à cet égard de signaler la décision d'exécution de la Commission européenne du 26 septembre 2011 approuvant la « mesure spéciale 2011 en faveur de la Tunisie pour le programme d'appui aux zones

53. European Commission, « The EU's response to the "Arab Spring" », MEMO/11/918, Bruxelles, 16 décembre 2011.

54. « Digital Agenda: Karl-Theodor zu Guttenberg invited by Kroes to promote internet freedom globally », IP/11/1525, 12 décembre 2011.

55. European Commission, « The EU's response to the "Arab Spring" », MEMO/11/918, Bruxelles, 16 décembre 2011.

56. European Commission, « The European Commission boosts the number of Erasmus Mundus scholarships for South Mediterranean students », MEMO/11/637, Bruxelles, 27 septembre 2011.

57. Alexandre Zafiriou, « The EU's response to the Arab upheavals », in dossier thématique sur l'Union pour la Méditerranée, ENA – Sciences-Po, Strasbourg, Décembre 2011, http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/LUpM/ZAFIRIOU_EU_response_FINAL.pdf, ainsi que « The EU's response to the "Arab Spring" », MEMO/11/918, Bruxelles, 16 décembre 2011, et « EU agrees to start trade negotiations with Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia », IP/11/1545, Bruxelles, 14 décembre 2011.

- défavorisées »⁵⁸ qui introduit les modalités d'exécution de ce volet doté de 20 millions d'euros. Le second programme qui concerne le renforcement de la compétitivité tunisienne est également doté de 20 millions d'euros⁵⁹ ;
- le renforcement de l'action de la BEI. La BEI joue un rôle crucial en Méditerranée c'est pourquoi son action se voit largement renforcée. La Tunisie, l'Égypte, le Maroc et la Jordanie vont ainsi recevoir 7,5 milliards de dollars, sous la forme de prêts, d'ici la fin 2013⁶⁰. La BERD voit également son mandat élargi à la Méditerranée Sud pour un montant annuel pouvant aller jusqu'à 2,5 milliards d'euros sous la forme d'investissements dans les secteurs publics et privés⁶¹ ;
 - une assistance électorale a également été mise en place en Tunisie le 23 octobre 2011 afin d'observer l'élection de l'Assemblée nationale constituante⁶². Ainsi que précisé sur le site Internet de la mission d'observation électorale (MOE) : « La MOE UE Tunisie 2011 est composée d'une équipe cadre de 10 experts originaires de 5 États membres de l'Union européenne. Elle est dirigée par le Chef observateur (CO), Michael Gahler, membre du Parlement européen. Cette équipe est assistée par 57 Observateurs de long terme (OLT), 66 Observateurs de court terme (OCT) et 12 Observateurs du vote des Tunisiens à l'étranger (OCT VAE) ces derniers intervenant en Allemagne, Belgique, France et Italie. Les observateurs proviennent de 26 États membres de l'UE, ainsi que de la Norvège, de la Suisse et du Canada »⁶³ ;
 - une nouvelle facilité de financement pour les PME (SANAD) a été également lancée en août 2011 et est dotée d'un budget de 20 millions d'euros afin de faciliter notamment le microcrédit et des mesures sont prévues en termes de sécurisation des investissements en coopération avec l'OCDE⁶⁴ ;
 - finalement, il convient de mentionner que pour la période 2014-2020, la Commission européenne a fait une proposition pour ce qui est du prochain Instrument européen de voisinage (IEV). La Commission propose d'allouer un peu plus de 18,1 milliards d'euros pour les 16 partenaires de l'UE⁶⁵.

58. Décision d'exécution de la Commission européenne du 26 septembre 2011 approuvant la Mesure spéciale 2011 en faveur de la Tunisie pour le programme d'appui aux zones défavorisées, C(2011)6828 – PE/2011/6625, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/aap-spe_2011_tun_fr.pdf.

59. European Commission, « Tunisia: european support of €110 million for economic recovery », Press release, IP/11/974, Bruxelles, 23 août 2011.

60. European Investment Bank, « Marseille G-8 meeting: the EIB strengthens its support for the transition to democracy in the Mediterranean », 10 septembre 2011, 2011-129-EN. Voir également European Commission, « Additional funding allocated to the Neighbourhood Investment Facility to support key investment projects, Web release, 5 août 2011, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/pr_aap_2011_enpi-ir_p2.pdf.

61. European Commission, « The EU's response to the "Arab Spring" », MEMO/11/918, Bruxelles, 16 décembre 2011.

62. European Commission, « Tunisia: EU to observe the Constituent Assembly elections », Press release, IP/11/1056, Bruxelles, 21 septembre 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1056&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

63. Mission d'observation électorale de l'Union européenne – Tunisie 2011, <http://www.eueom.eu/tunisie2011/accueil?LANG=fr>.

64. European Commission, « The EU's response to the "Arab Spring" », MEMO/11/918, Bruxelles, 16 décembre 2011.

65. Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument européen de voisinage », COM(2011)839, Bruxelles, 7 décembre 2011.

Conclusions et propositions

Le mois et les années à venir seront difficiles, il n'y a aucun doute à avoir à ce propos. La situation d'urgence est aujourd'hui en Syrie, mais la transition tunisienne reste fragile alors qu'en Égypte la transition peine à se mettre en place. L'avenir de la Libye demeure également bien incertain. L'objet d'une telle étude est également de formuler quelques propositions et pistes de réflexion dans le contexte de la montée en puissance de l'islam politique au sud et à l'est de la Méditerranée. Il semble que trois séries de questions doivent rapidement être prises en compte par l'Union européenne :

1. Tout d'abord, il ne faut pas oublier de prendre en compte l'évolution du contexte international et régional et les objectifs et intérêts des puissances qui entendent participer à la redistribution des cartes en Méditerranée. Henry Marty Gauquié souligne que le sommet du G8 de Deauville, qui s'est tenu les 26 et 27 mai 2011 sous présidence française, « apparaît comme l'instance la plus pertinente pour traiter des révolutions arabes ». Il précise à cet égard que « les rôles sont distribués entre l'Union européenne, les autres nations du G8 (au premier plan desquelles les États-Unis et la Russie qui accompagnent l'entrée de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement [BERD] en Méditerranée) et les pays arabes en transition ». Le « Partenariat de Deauville » a ainsi permis d'obtenir un total d'engagements de financement pour les quatre pays s'élevant à « 38 milliards de \$ d'ici à la fin 2013 (dont 7,5 milliards de la BEI) »⁶⁶. Il ne faut pas non plus oublier le rôle joué par la Chine, notamment au niveau du Conseil de sécurité des Nations unies aux côtés de la Fédération de Russie. Ces deux puissances n'ont cependant plus très bonne presse. On peut donc s'attendre à des changements d'alliances stratégiques à ce niveau.

Au niveau régional, il convient de prêter une attention particulière à la Turquie, prise comme modèle par certains partis islamistes arabes et qui voit son rôle stratégique se renforcer aux frontières de l'Iran, de l'Irak et de la Syrie alors que les négociations d'adhésion piétinent. La priorité n'est plus vraiment l'adhésion et il est clair que la Turquie entend bien tirer profit des grands bouleversements actuels. Le départ des États-Unis d'Irak puis d'Afghanistan change et changera également les équilibres. La Turquie pourrait ainsi bien retrouver un rôle similaire à celui qu'elle a tenu durant la guerre froide au sein de l'OTAN. L'Iran est, bien entendu, l'autre acteur régional majeur. La guerre civile en Syrie et ses prolongements inévitables au Liban, où le Hezbollah joue un rôle politique majeur, sont autant de raisons pour le gouvernement iranien pour intervenir et influencer autant que faire se peut dans la partie qui est en train de se jouer. Israël est pour l'instant relativement isolé et très préoccupé par les développements en Égypte dont l'arrivée des Frères musulmans et des salafistes sur la scène politique. La guerre civile syrienne, pays techniquement toujours en guerre avec l'État hébreu, et les incertitudes quant à l'avenir ne sont pas prêt de calmer les inquiétudes alors que l'Iran entend poursuivre son programme nucléaire.

En d'autres termes, la réactivation du partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient⁶⁷ qui concerne les pays méditerranéens et moyen orientaux (y compris l'Iran, l'Irak et la Turquie)

66. Henry Marty Gauquié, « Le fait urbain : enjeu majeur de la transition démocratique en Méditerranée » in dossier thématique sur l'Union pour la Méditerranée, ENA – Sciences-Po, Strasbourg, Décembre 2011, http://www.etudes-europeennes.eu/images/stories/LUpM/MARTY-GAUQUIE_le_fait_urbain_FINAL.pdf. Voir également European Council, The President, « G8 Summit in Deauville : Joint statement of European Council President Van Rompuy and European Commission President Barroso », Deauville, 27 mai 2011, PCE 0131/11.

67. Erwan Lannon, « The European Union's Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East: A New Geopolitical Dimension of the EU's Proximity Strategies », in Alan Dashwood et Marc Maresceau (éds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 360-375.

semble appropriée car l'onde de choc tunisienne s'est propagée bien au-delà de la Méditerranée. Ce cadre qui avait été défini afin de répondre à la « Wider Middle East Initiative » du président Bush est resté une coquille vide. Les bouleversements actuels qui vont au-delà de la PEV nécessitent en effet une approche plus globale du monde arabe.

2. La prise en compte par l'UE des demandes émanant des nouvelles autorités et des aspirations et des besoins des populations apparaît être une évidence. Le fait de se focaliser sur des actions concrètes et de court terme, notamment au niveau socio-économique (aides pour stimuler l'emploi et appuyer la société civile dans son ensemble), tout en dessinant progressivement une nouvelle stratégie à plus long terme, doit guider l'action de l'UE. La situation socio-économique se détériore sérieusement dans certains pays et les impacts de la crise financière et économique globale sont à venir. Il se posera très certainement des questions de cohérence de l'action de l'UE au niveau de l'application des nouveaux critères de référence de la PEV et de la conditionnalité et de la différenciation renforcée. À cet égard, il faudra faire preuve de beaucoup de circonspection dans l'octroi des aides sans que cela n'affecte le rythme de déboursements, ce qui ne sera pas chose facile et sera impossible sans que des moyens institutionnels et administratifs importants soient mis à disposition. À ce propos, il est intéressant de remarquer que l'on assiste à une sorte d'eupéanisation des relations euro-méditerranéennes ou plutôt à une certaine eupéanisation du volet Sud de la PEV. Trois éléments nouveaux sont en effet symptomatiques de cette tendance :

- l'élaboration de cinq « critères de référence » de la PEV à l'instar des critères de Copenhague ;
- l'extension des activités de la BERD à la Méditerranée ;
- le développement d'une coopération de pays partenaires méditerranéens avec le Conseil de l'Europe.

Dernier élément à ce niveau, l'UE devra tenir ses engagements, notamment au niveau des perspectives en termes de mobilité. Or, le 16 septembre 2011, la Commission européenne a adopté une communication intitulée « Gouvernance de Schengen – Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures », ainsi que deux propositions : l'une visant à renforcer le mécanisme d'évaluation de Schengen (révisant une proposition formulée en 2010), l'autre visant à établir un mécanisme pour la réintroduction coordonnée des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (modifiant le « code frontières Schengen »)⁶⁸. Il s'agit là de l'une des conséquences des événements en Tunisie et en Libye.

3. Une réflexion poussée sur les questions soulevées lors de l'intervention militaire en Libye et sur ses conséquences mérite une attention particulière. Les mesures prévues dans le cadre des deux communications conjointes semblent bien limitées au regard des défis à venir. Des États membres

68. Voir le rapport n° 279 du Sénat français fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur « les projets européens de réforme de Schengen et du droit pénal », enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2012, <http://www.senat.fr/rap/r11-279/r11-2791.pdf>.

sont et seront en effet engagés sur le plan militaire dans la zone couverte par la PEV cela ne fait aucun doute, de même qu'il existe une très forte probabilité de voir les menaces et les risques augmenter dans l'ensemble de la zone.

Le Conseil Affaires étrangères, réuni à Luxembourg le 20 juin 2011, a, dans le cadre de ses conclusions sur l' « examen de la politique européenne de voisinage »⁶⁹, encouragé la Haute représentante (qui préside cette formation du Conseil) et la Commission européenne à « saisir les occasions offertes par le traité de Lisbonne pour renforcer la participation de l'UE à la résolution des conflits de longue durée, en tenant compte des mécanismes existants, et à poursuivre les efforts conjoints visant à améliorer la sécurité régionale dans notre voisinage, en assurant une utilisation concertée de la [PESC] et d'autres instruments de l'UE. Il invite les pays partenaires à redoubler d'efforts pour résoudre les conflits et faire le meilleur usage du soutien de l'UE ». Pourtant les initiatives restent modestes et se limitent à la sphère de la diplomatie ou de la PESC. Des actions de nature plus stratégiques et utilisant les nouvelles opportunités offertes par le traité de Lisbonne, dont les missions Petersberg renforcées, apparaissent en effet plus qu'appropriées. Il s'agit aussi d'effacer l'échec de la crise libyenne pour une défense européenne qui peine à se construire.

Il va donc falloir fédérer les volontés politiques autour d'un véritable projet d'avenir commun impliquant les sociétés de l'ensemble de la zone pan-euro-méditerranéenne.

69. Conseil de l'UE, 3101ème session du Conseil Affaires étrangères, Luxembourg, 20 juin 2011, Presse 181, 11824/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/122985.pdf.

Derniers numéros parus :

14. Turkey and the Arab Spring: Embracing “People’s Power”

Gallia Lindenstrauss

13. The Middle East in Transition: Clues from Poland

Patrycja Sasnal

12. The Spanish Transition and the Arab Spring

Antoni Segura

11. Le Maroc et le printemps arabe dans un monde en plein changement

Bernabé López García

10. The Political Economy of Arab Uprisings

Nadine Sika

9. Talking about the Revolution: Narratives on the Origin and Future of the Arab Spring

Timo Behr

8. La mise en place et la crise du système autoritaire dans le monde arabe

Bichara Khader

7. The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation: The Role of the Union for the Mediterranean

Rym Ayadi, Salim Gadi

6. Adjusting to External Norms and Standards of the “West”: The Case of Israel

Alfred Tovias

5. The Mediterranean Solar Plan through the Prism of External Governance

Luigi Carafa

4. New Turkish Foreign Policy towards the Middle East: Neither so New, Nor so Turkish

Ana Almuedo

3. What Next in Turkish-Israeli Relations?

Lucia Najšlová, Gershon Baskin

2. Sub-Regionalism in North Africa and the Middle East: Lesson Learned and New Opportunities

Adrià Albareda, Oriol Barba

1. Une conditionnalité dépourvue d’effectivité : clause démocratique et gestion des risques dans les relations Euromed

Abderrahim El Maslouhi



IEMed.

L'Institut européen de la Méditerranée (IEMed), fondé en 1989, est un consortium auquel participent le Gouvernement de la Catalogne, le ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération et la Mairie de Barcelone. Il incorpore la société civile à travers son Haut Comité et son Conseil d'Orientation dont sont membres des universités, des entreprises, des organismes et des personnalités méditerranéennes de grand prestige.

Conformément aux principes du Processus de Barcelone du Partenariat euroméditerranéen et, actuellement, aux objectifs de l'Union pour la Méditerranée, l'IEMed a pour but d'accueillir des actions et des projets contribuant à la compréhension mutuelle, à l'échange et à la coopération entre les différents pays méditerranéens, leurs sociétés et leurs cultures. Il vise aussi la promotion de la construction progressive d'un espace de paix et de stabilité, de prospérité partagée et de dialogue entre les cultures et les civilisations dans le bassin méditerranéen.

L'Institut, dans son rôle de *think tank* fondé sur la multidisciplinarité et une approche en réseaux et spécialisé dans les relations méditerranéennes, encourage l'analyse, la compréhension ainsi que la coopération entre les pays de l'espace méditerranéen. Pour ce faire, il participe à des projets de recherche, organise des séminaires, des débats ainsi que des conférences et se charge de l'édition de toutes sortes de publications, outre son vaste programme culturel.

EuroMeSCo

Composé de 87 instituts établis dans 33 pays européens et méditerranéens, le réseau EuroMeSCo (Commission d'études euro-méditerranéennes) a été créé en 1996 dans le but de renforcer de façon conjointe et coordonnée la recherche et le débat sur la politique et la sécurité en Méditerranée, deux aspects jugés essentiels pour la réalisation des objectifs du Partenariat euro-méditerranéen.

EuroMeSCo, creuset d'experts compétents en matière d'analyse, aspire à être un forum majeur d'étude des affaires euro-méditerranéennes. Le réseau vise plusieurs objectifs : devenir un instrument facilitant les échanges, les initiatives conjointes et les activités de recherche de ses membres, influencer l'élaboration des politiques et l'action politique euro-méditerranéenne, et diffuser les activités de recherche de ses instituts auprès des spécialistes des relations euro-méditerranéennes, des gouvernements et des organisations internationales.

Le plan de travail d'EuroMeSCo comprend un programme de recherche doté de trois séries de publications (EuroMeSCo Papers, EuroMeSCo Briefs et EuroMeSCo Reports) et proposant toute une série de séminaires et d'ateliers portant sur l'évolution des dynamiques politiques de la région méditerranéenne. Il prévoit de même l'organisation d'une conférence annuelle et le développement de ressources Internet destinées à diffuser les travaux de ses instituts et à stimuler le débat sur les affaires euro-méditerranéennes.