



La fin de l'Union pour la Méditerranée ou le début de l'Union européenne élargie au sud ?

par Jean-Yves Moisseron, économiste IRD, UMR « Développement et sociétés ».

L'histoire récente des relations euro-méditerranéennes, avant même le processus de Barcelone se caractérise par une singulière répétition de l'impuissance et de l'échec. Il est certes toujours possible de voir dans l'évolution des relations euro-méditerranéennes des éléments positifs. Il y a en incontestablement. Il est aussi possible d'affirmer, avec cependant une capacité limitée d'en faire la démonstration, que sans la politique euroméditerranéenne, la situation aurait été moins bonne encore. Les derniers événements révèlent cependant tout le décalage qui existe entre la volonté initiale de construire une zone de paix et de prospérité partagée et la dynamique contrastée des évolutions divergentes de chacun des pays de la rive sud. Face à cette fragmentation méditerranéenne, l'Europe se révèle plus ou moins impuissante, aveugle et pour le moins maladroite quand elle s'exprime.

La crise mondiale et la révolution de Jasmin en Tunisie rendent obsolète le cadre de l'Union pour la Méditerranée qui apparaît comme la dernière couche d'un empilement institutionnel impuissant à atteindre ses objectifs. La démocratie triomphe en Tunisie mais il est difficile de considérer que le partenariat euroméditerranéen qui rappelle pourtant constamment le principe démocratique dans ses textes, soit pour quelque chose dans les événements en Tunisie. Les indiscrétions de wikileaks ou les contacts entre l'armée tunisienne et les Etats-Unis semblent bien plus décisifs.

Tirer les leçons de l'échec du partenariat euro-méditerranéen et changer de paradigme est d'autant plus nécessaire que ce qui se joue en réalité est la place de l'Europe dans le monde globalisé du 21^{ème} siècle. Pour qu'elle ne soit pas bipolaire mais tripolaire avec une Europe capable de jouer sa partition au côté des Etats-Unis et de la Chine, n'est-il pas temps de lever le tabou de l'adhésion des pays sud-méditerranéens à l'Union Européenne ?

Les leçons non-tirées de l'échec du partenariat euroméditerranéen

Les évaluations du partenariat euroméditerranéen depuis le lancement du processus de Barcelone ont souvent été faites, mais les leçons n'ont guère été tirées¹. Le projet d'Union pour la Méditerranée

¹ Voir notamment les évaluations de l'Union Européenne elle-même : Commission Européenne, *Evaluation of Economic Cooperation between the European Commission and Mediterranean Countries*, EuropAid, Juillet 2003 et de nombreuses autres évaluations faites par la Commission. Voir une synthèse dans Moisseron Jean-Yves, 2005, *Le Partenariat Euroméditerranéen, l'échec d'une ambition régionale*, PUG. On peut aussi se reporter au numéro de la revue *Géoeconomie* : *Quelle Union Méditerranéenne ?* été 2007.

s'appuyait pourtant sur le constat d'échec des politiques précédentes². Il s'agissait de construire une relation plus politique et moins technocratique, basée sur une meilleure prise en compte des pays du sud à partir d'un processus de co-décision et surtout articulée sur la base de projets concrets : Plan solaire méditerranéen, Protection civile, dépollution de la Méditerranée, autoroutes terrestres et maritimes, espace commun de recherche et enfin l'initiative pour les PME. Beaucoup d'auteurs ont montré que l'Union pour la Méditerranée constituait en réalité un retour à la politique européenne pré-Barcelone. La dimension régionale du processus de Barcelone à savoir l'idée de construire une zone partagée par la convergence des pays impliqués avait été déjà très érodée par la Nouvelle Politique de Voisinage lancée en 2004³. Ce nouveau cadre politique répondait à la critique selon laquelle les pays n'avançaient pas à la même allure et il offrait des perspectives différenciées pour chaque pays sud-méditerranéen. Chacun pouvait déterminer un rythme de réformes institutionnelles qui lui aurait été propre pour le rapprocher plus ou moins et plus ou moins vite des standards européens. Un statut avancé était prévu pour les pays les plus ambitieux, la limite des engagements étant le refus d'envisager une éventuelle demande d'adhésion à l'Union Européenne. Cette offre s'est concrétisée dans des Plans d'action qui succédaient aux Accords d'association antérieurs. Mais si l'on fait l'analyse détaillée de ces Plans d'action, notamment pour la Tunisie et le Maroc, on constate qu'il s'agit là de déclarations de principes qui n'avaient pas la même nature que les Accords d'association. Ces derniers étaient beaucoup plus précis et plus contraignants. C'est notamment dans ces accords que fut défini le calendrier des démantèlements tarifaires menant à la constitution aujourd'hui effective pour la Tunisie, d'une zone de libre-échange avec l'Union Européenne.

Un mille feuille institutionnel

Les quinze dernières années de la politique européenne se sont donc traduites par un empilage de dispositifs, un brouillage dans les stratégies et finalement un recul en termes d'objectifs et de validations démocratiques. Il est remarquable que depuis 1995, soit moins de 15 ans, trois grandes politiques euroméditerranéennes aient été mises en œuvre : le Processus de Barcelone en 1995, la Politique de Voisinage définie en 2002, puis l'Union pour la Méditerranée. Cette créativité institutionnelle de l'Union Européenne traduit les oppositions fortes entre les état-membres de l'Union quand aux priorités. L'opposition entre la France et l'Allemagne a été particulièrement rude lors des discussions autour du projet initial d'Union Méditerranéenne, lancé par le Président français⁴. L'Union européenne devait certes adapter le processus de Barcelone au changement de ses frontières orientales après l'élargissement en 2004. Mais nous l'avons vu, la Nouvelle politique de voisinage rompait avec l'idée d'une cohérence de l'ensemble de la zone méditerranéenne au profit de relations bilatérales différenciées. Ce changement de principe dans la nature des relations se traduisait par exemple par davantage de conditionnalité.

Après la Politique de voisinage, l'Union pour la Méditerranée se concentre sur des projets de coopération pour certains tout à fait novateurs comme le Plan solaire méditerranéen. La modalité de cette coopération par projets reste cependant tout à fait classique et les projets eux-mêmes ont fait

² Dans son discours de Toulon le 7 février 2007, Nicolas Sarkozy déclarait que « le dialogue euro-méditerranéen imaginé, il y a 12 ans à Barcelone, n'avait pas atteint ses objectifs »

³ Voir l'analyse détaillée dans Moisseron Jean-Yves, 2008, « Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : une gouvernance introuvable », *Géostratégiques*, n°21, 2008.

⁴ Les discussions sur le projet d'Union Méditerranéenne puis d'Union pour la Méditerranée ont marqué un moment de tension entre la France et l'Allemagne, cette dernière invoquant les risques d'éclatement de l'Union Européenne. Ces menaces à peine voilées ont été entendues et le projet initial qui n'impliquait que les pays directement riverains de la Méditerranée a été élargi à l'ensemble des pays membres de l'Union.

l'objet de critiques justifiées. Construire des autoroutes terrestres au sud de la Méditerranée est une bonne chose mais encore faut-il que les frontières terrestres soient ouvertes entre les pays, ce qui n'est pas le cas par exemple entre le Maroc et l'Algérie. Les ambitions en termes d'éducation et de recherche se heurtent à un durcissement de la politique des visas et des conditions d'accès des résidents de la rive sud.

La critique sur l'ensemble du processus porte également sur le niveau de validation démocratique. Les trois moments de la politique européenne se sont traduits par un déficit démocratique progressif qui explique le désintérêt croissant de la part des partenaires du sud. Si les Accords d'association du processus de Barcelone devaient faire l'objet d'un vote parlementaire dans les pays signataires, ce n'était plus le cas de Plans d'action de la Politique de voisinage qui devaient être seulement validés par les Conseils d'association. Enfin, le processus de définition des projets de l'Union pour la Méditerranée relève plus d'un marchandage politique que d'un choix exprimé ou validé par les organes démocratiques. Le Plan solaire Méditerranéen émerge à ce moment là pour satisfaire l'Allemagne qui depuis plus de dix ans, tente de favoriser l'émergence d'un programme solaire transméditerranéen tel qu'il s'est incarné dans le consortium Desertec mais qui s'inscrivait dans une dynamique antérieure. Le choix des programmes de l'Union pour la Méditerranée a été décidé par les gouvernements et principalement ceux du Nord.

Au total, on se demande même si l'Union pour la Méditerranée n'a pas été contreproductive pour la dynamique de la coopération euroméditerranéenne.⁵

Les trois chocs

L'Union pour la Méditerranée apparaît donc comme un processus fragile. L'annulation du sommet des chefs d'Etat qui devait avoir lieu en France en novembre 2010 en est un signe patent. Mais l'initiative vient de subir trois, voire quatre chocs qui risquent de l'anéantir.

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

On le voit, l'un des obstacles récurrents à la coopération euroméditerranéenne est son articulation avec le conflit israélo-palestinien. Comme les Etats-Unis sont un allié mais aussi une puissance en compétition avec l'Europe, il existe ici un point faible dont il faudrait se débarrasser. En effet, en liant la question d'Israël à sa coopération sur la rive sud, l'Union européenne ne maîtrise pas une carte majeure du jeu euroméditerranéen, d'où l'intérêt qu'il y aurait à dissocier les deux problèmes notamment en engageant une discussion séparée avec le Maghreb⁶.

Le deuxième choc qu'a subi l'UPM réside dans la dernière crise économique mondiale⁷. Une des conséquences sera la capacité bien plus limitée de mobiliser des budgets pour accompagner la coopération. Cette crise intervient au moment où les pays européens les plus méditerranéens,

⁵ Voir à ce propos « La Méditerranée sans l'Europe », *Confluence Méditerranée*, N°74, été 2010 et tout particulièrement l'article de Sébastien Abis : « Il était un fin...la Méditerranée » dans ce numéro.

⁶ C'est aussi tout l'intérêt des démarches alternatives comme 5+5.

⁷ Cela remet en cause l'idée que les pays sud-méditerranéens ont été relativement préservés de la crise. En réalité l'onde de choc se fera sentir longtemps.

notamment la France, réduisaient leur dispositif de coopération en Méditerranée. Avec des crises budgétaires graves intervenant en Grèce, en Espagne, en Irlande, en France même, la légitimité d'une aide en direction du sud de la Méditerranée est davantage discutée.

Mais au delà de la réduction des moyens, la crise modifie les rapports de force au sein de l'Union Européenne. Les contraintes budgétaires mais surtout monétaires induites par la participation à l'Union sont particulièrement pesantes dans la régulation de nombreuses économies, dont la France. Historiquement, cette dernière ajustait sa compétitivité assise essentiellement sur les prix par des dévaluations régulières vis à vis du Deutschemark. Aujourd'hui, cet instrument de politique économique a disparu. Si bien que les contraintes monétaires sont adaptées à l'économie allemande, qui dispose de procédures de régulations sociales autres que l'inflation mais beaucoup moins à des pays comme la France, l'Espagne et l'Italie. De fait, l'économie allemande résiste beaucoup mieux à la crise que les autres pays et apparaît comme le grand gagnant de cette crise. La conséquence est immédiate en terme de coopération euroméditerranéenne : c'est l'Allemagne, bien plus que la France qui décidera de la nature de la politique méditerranéenne dans les années à venir. On peut donc s'attendre à la fin des tentatives effectuées par la France pour orienter les financements européens en direction des pays de la rive sud. La politique allemande, tournée vers les pays de l'Est sera donc plus déterminante dans la définition de la politique européenne.

Le troisième choc, plus récent est celui de la révolution de Jasmin qui révèle une certaine impuissance de l'Union vis à vis de l'influence des Etats-Unis⁸.

Deux éléments ont révélé cette relative impuissance, notamment vis à vis des Etats-Unis, qui finalement peuvent être considérés comme les acteurs externes les plus actifs de la révolution du Jasmin.

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

La deuxième intervention décisive des Etats-Unis s'exprima dans les contacts directs entre Rachid Ammar, le chef d'Etat-major de l'armée de terre aux moments décisifs de la révolte en Tunisie. L'armée tunisienne a été largement formée et soutenue par les Etats-Unis. Le général Rachid Ammar a eu le courage de s'opposer au Président Ben Ali, ce qui lui a valu d'être limogé aussitôt. Il semble cependant qu'il a vivement conseillé au Président tunisien de s'enfuir en lui précisant que l'espace aérien serait fermé. On peut certes regretter que le Président Tunisien n'ait pas été arrêté à ce moment là. Mais son départ avait l'avantage d'envoyer un signe fort en direction des manifestants.

Le point important ici est que les Etats-Unis, que ce soit dans les révélations involontaires de wikileaks, soit dans l'appui donné à l'armée tunisienne, ont joué le rôle décisif. L'Union européenne était en décalage complet avec la nature des événements. Les déclarations en France, pays qui devait peut-être plus que d'autres être au rythme des événements indiquaient pour le moins un manque d'information et d'à-propos. Il est intéressant de noter que le terme d'Union pour la Méditerranée n'a presque pas été utilisé dans la tournure des événements en Tunisie, ni par le Sud, ni par le Nord. Jusqu'à aujourd'hui, le secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, n'a fait aucune déclaration sur cette évolution radicale

⁸ L'intérêt des Etats-Unis pour l'espace méditerranéen est loin de se démentir voir Jean-François Coustillière, 2010, Les Etats-Unis : une puissance méditerranéenne, *Confluences Méditerranéen* n°74, été. Voir aussi Moisseron J.-Y., Delhaye G., « Puissance américaine et impuissance européenne en Méditerranée », *Géoeconomie*, n°30, été 2004

du monde arabe⁹. Le contraste est saisissant entre d'une part, la nature des événements qui bouleversent profondément l'avenir du monde arabe et l'intelligence qu'a pu en avoir l'Union européenne. Que l'on se souvienne des mouvements similaires qui ont abouti en 1989 à la chute du mur de Berlin et l'engagement de l'Europe à ce moment là. Le contraste est saisissant. Vis à vis de la Tunisie, l'Union européenne se caractérise par un profond attentisme alors que face à des événements dont on ne mesure pas la portée historique, il faudrait au contraire profiter de l'occasion pour changer de paradigme dans la coopération euro-méditerranéenne.

Vers un changement de paradigme

Face aux transformations opérées en Tunisie et dont l'onde de choc sera profonde sur l'ensemble du Maghreb et du monde arabe, et en raison des insuffisances de l'Union pour la Méditerranée, il est urgent de refonder la politique européenne en direction de la rive sud et de changer de paradigme.

Le premier élément serait d'en finir avec le mythe Méditerranéen. La Méditerranée comprise comme une matrice civilisationnelle mobilisant les énergies et qui serait en soi productrice d'unité voir de point de rencontre des civilisations, n'existe que dans l'imaginaire politique au Nord. Aucun pays sud-méditerranéen n'inclut la Méditerranée dans les éléments de définition de son identité. L'appartenance au monde arabe, à la civilisation arabo-islamique voire à l'espace géographique africain sont beaucoup plus importants. Historiquement pour le sud, la Méditerranée a toujours été une frontière, le lieu d'une opposition conflictuelle et la limite de l'altérité. C'est tellement vrai qu'encore aujourd'hui, la terme arabe utilisé pour désigner la Méditerranée : *El-bahr el-abyad el Moutawassat*, littéralement *la mer blanche du milieu* trahit son origine dans la langue turque qui marque l'opposition entre la mer noire et la mer blanche. Vouloir établir un dialogue avec la rive sud sur la base du qualificatif méditerranéen, ce n'est rien faire d'autre que commencer par dénaturer la nature des partenaires avec qui il s'agit de dialoguer. Etrange conception du dialogue qui commence par une négation partielle du partenaire notamment de ses ancrages culturels ! Il faut reprendre la critique sévère d'Edward Saïd sur l'orientalisme et rompre avec ce qui ressemblerait de près ou de loin à une réification de *l'homo mediterraneus*. S'engager sur une coopération essentiellement basée sur la culture serait le moyen d'engager un vrai dialogue. Mais la dimension islamique (le mot même fait peur) de nos partenaires doit être acceptée dans ses modalités multiples y compris laïques, sachant que l'Islam est une matrice civilisationnelle qui a donné des fruits exemplaires. Mais les amalgames, l'ignorance et les lieux communs sont si bien instrumentalisés par des formes subtiles d'islamophobie ou la crainte de l'islamisme politique, que fonder un véritable dialogue des civilisations serait aussi salutaire qu'utile et nécessaire. Il s'agit là du deuxième pilier d'une coopération euro-arabe¹⁰ renouvelée, à savoir la culture.

Le troisième élément consiste à prendre la mesure de la compétition qui se joue aujourd'hui dans la globalisation. Nous avons suffisamment mis en évidence l'influence décisive des Etats-Unis dans les événements récents en Tunisie. On pourrait faire des remarques similaires en Algérie dans le contrôle des ressources d'hydrocarbure ou avec le Maroc qui a signé un accord de libre-échange avec les Etats-Unis. Ces pays, comme l'ensemble de l'Afrique sont soumis à l'attraction des trois zones qui se constituent dans la mondialisation à savoir, l'Amérique (Nord et Sud), l'Asie avec la Chine et enfin l'Europe. La réussite de l'intégration euro-méditerranéenne et une condition décisive dans la capacité de l'Europe à exister dans le monde du 21^{ème} siècle. Les deux autres puissances de ce monde tripolaire

⁹ Nous finalisons ce manuscrit le 24 janvier 2011.

¹⁰ L'un des objectifs du Processus de Barcelone était d'éviter un face à face dangereux entre Israël et les pays arabes. Mais l'intégration de Chypre, de Malte et le statut spécifique de la Turquie aboutit précisément à ce face à face stérilisant. Reprendre le fil avec des pays arabes (qui connaissent aussi des minorités ethniques et religieuses) serait le moyen de faire portée le dialogue sur la culture et d'éviter ce face à face. L'Europe peut redéfinir une politique arabe.

ont tout intérêt à empêcher l'émergence d'un centre européen qui pourrait continuer à exister notamment en constituant une zone incluant non seulement l'Afrique du Nord mais l'Afrique tout entière. Comment l'Europe pourrait construire ces zones sans faire de la Méditerranée un point de contact, d'échange et de prospérité ? C'est donc à l'aune de ces enjeux qu'il faut penser l'intégration régionale euroméditerranéenne et non à la mesure des logiques nationales, voir des stratégies politiques à court terme.

Vers une adhésion de la Tunisie à l'Union Européenne ?

Si l'on s'accorde sur le constat précédent, il ne reste pas vraiment de possibilité de renouveler le partenariat euroméditerranéen. Il faut changer de paradigme et faire des propositions ambitieuses. Des études prospectives ont suffisamment bien mis en relief la différence de position de l'Europe dans le monde selon une adhésion ou non de la Turquie¹¹. C'est encore plus vrai si l'on ajoute le Maghreb.

Devant le changement historique qui s'est opéré en Tunisie et les perspectives que cela ouvre pour l'évolution du monde arabe, n'est-il pas opportun de rompre avec un tabou, celui de l'adhésion des pays sud-méditerranéens à l'Union Européenne ? Devant le courage de ceux qui se sont levés pour la démocratie, l'Europe ne pourrait-elle pas avoir le courage d'une proposition innovante mais dont les conséquences seraient essentielles pour son avenir ?

Les avantages d'une perspective d'adhésion sont multiples. Tout d'abord, il s'agit d'un message structurant pour l'ensemble de la coopération avec la Tunisie. Même si cette adhésion n'a lieu que dans plusieurs dizaines d'années à l'exemple du processus turc, l'intérêt réside dans le chemin tracé, dans la dynamique engagée en vue d'une convergence institutionnelle impliquant la transition démocratique mais aussi l'ensemble des configurations institutionnelles assurant un changement de régime de croissance¹². Cette transition est nécessaire pour répondre aux défis fondamentaux que révèle la révolution de Jasmin, à savoir assurer un rythme de création suffisant d'emplois pour absorber l'arrivée structurelle des nouveaux entrants de plus en plus éduqués. Ce que témoignait la jeunesse tunisienne, c'était tout autant une aspiration à la liberté que la possibilité d'avoir un emploi décent et en rapport avec les niveaux de qualification. Ce n'est pas un hasard si le mouvement social est parti de Sidi Bouzid, Kasserine, Thala, des villes pauvres et délaissées de la périphérie industrielle tunisienne.

La perspective d'adhésion, avec tout ce que ce qu'elle implique, permettrait de remettre rapidement l'économie tunisienne sur les rails. Si l'année 2011 est une année de perte brutale sur le tourisme et les investissements directs étrangers, le gouvernement de transition risque fort de ne pouvoir maintenir la stabilité. Or celle-ci repose sur le maintien d'une administration structurée qui a l'avantage de fonctionner mais le désavantage d'être marquée par sa compromission avec l'ancien régime. La perspective d'adhésion permettrait de trouver le chemin exigü qui s'ouvre devant le nouveau gouvernement tunisien : opérer une « dé-benalisation » de l'administration sans détruire ce qui constitue la colonne vertébrale de la Tunisie. Le changement de personnel et de structure du pouvoir doit être suffisant pour satisfaire les aspirations légitimes au changement mais suffisamment subtil et consensuel pour garantir la stabilité et *in fine* pour faire revenir au plus vite touristes et investisseurs. Proposer une adhésion, avec à terme une reprise de l'acquis communautaire, à savoir l'adoption progressive des normes de gouvernance européennes ouvre un horizon qui aura des conséquences sur l'ensemble du Maghreb. Il n'y a pas d'autres moyens pour l'Europe de retrouver avec le Maghreb, une

¹¹ Philippe Colombani (dir.) Commerce mondial au 21e siècle. Scénarios pour l'Union européenne, Rapport réalisé pour la Commission européenne, Paris, Ifri, 2002.

¹² Daniel Labaronne, Fahmi Ben Abdokader, "Transition institutionnelle des pays méditerranéens et des pays d'Europe de l'Est. Analyse comparative de l'évolution de leur système de gouvernance", vol 118 (5), 743-775

position dans la mondialisation régionalisée qui ne soit pas placée sous la dépendance des deux grands : les Etats-Unis et la Chine.

Il est probable que l'Union pour la Méditerranée ne résistera pas à l'ensemble des transformations en cours mais paradoxalement, celles-ci offrent une opportunité pour l'ensemble de la région euroméditerranéenne à savoir un élargissement de l'Union à la rive sud. Les moments de l'histoire où une action décisive peut changer le cours des évolutions sont particulièrement rares. Nous sommes précisément à cette croisée des chemins qui réclame de l'Union Européenne, en concertation avec ses partenaires, des solutions exceptionnelles, le dépassement des blocages et un retour des utopies structurantes.