

1 PAPERS IEMed.

joint series with EuroMeSCO



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

Abderrahim El Maslouhi

IEMed.

Institut européen de la Méditerranée (IEMed.)

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 :

Trinidad Jiménez

Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération

Joana Ortega

Vice-présidente du Gouvernement de la Catalogne

Xavier Trias

Maire de Barcelone

Directeur général :

Andreu Bassols

Haut Comité :

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

ISBN : 978-84-393-8751-0

ISSN : 1988-7981

Dépôt légal : B-27445-2011

Juin 2011

Au mois d'octobre 2010, l'EuroMeSCo et l'IEMed ont lancé le premier appel à communications Euro-Med, dont l'objectif était la préparation et le développement de communications de recherches afin de contribuer à une meilleure compréhension de la réalité euro-méditerranéenne dans ses aspects politiques, socio-économiques et culturels distincts, et de faire des propositions pour son amélioration. Cet appel à communications était ouvert aux experts et aux chercheurs en rapport avec les centres et instituts de recherche, d'étude et d'analyse mettant l'accent sur la réalité méditerranéenne, membres du réseau EuroMeSCo. L'IEMed, en collaboration avec l'EuroMeSCo, publie maintenant les documents acceptés par le jury de l'appel à communications Euro-Med.



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 des auteurs 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

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

*Abderrahim El Maslouhi**

LA CONDITIONNALITÉ DÉMOCRATIQUE DANS LES RELATIONS EUROMED : MÉCANISMES ET CONTRAINTES	9
Voisinage euro-méditerranéen et effets de socialisation asymétrique	10
La conditionnalité démocratique : fondement juridique et limites d'applicabilité	12
Libre-échange et sécurisation : quelle valeur ajoutée démocratique ?	15
Un agenda structurant : le libre-échange	16
Le glissement vers une stratégie de sécurisation	17
L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : ENTRE CLAUSE DÉMOCRATIQUE ET INTÉRÊTS DE SÉCURITÉ	20
À la recherche de la clause démocratique dans l'Union pour la Méditerranée	20
L'Union pour la Méditerranée, une gestion partagée des risques non conventionnels	22
En guise de conclusion	25

* Abderrahim El Maslouhi est Professeur à l'Université Mohammed V, Secrétaire Général de l'Association Marocaine de Science Politique (AMSP) et Membre du Conseil scientifique du Centre d' Etudes et de Recherches en Sciences Sociales (CERSS)

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

« L'UE impose aux voisins des valeurs communes et des contraintes, mais leur octroie peu de droits. On leur demande d'être comme nous, avec nous, mais pas chez nous : ressemblons-nous sans se rassembler ».

Jean-Robert Henry¹

1. Jean-Robert Henry, « La Méditerranée occidentale en quête d'un "destin commun" », *L'Année du Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 2004, p. 15.

Le « Printemps arabe » présente bien des zones d'ombre qu'il n'est pas encore facile de décrypter. Encore faut-il que, dans chaque pays arabe, la trajectoire de démocratisation parcourt des séquences assez larges pour pouvoir restituer une image fidèle de la réalité. La même incertitude semble entourer les rôles que sont censés avoir joués le Processus de Barcelone et la conditionnalité européenne par rapport aux destinées démocratiques des pays sud-méditerranéens. Si, généralement, les transitologues ne sont pas rares à reconnaître le poids des interférences externes dans la conduite des transitions démocratiques², il serait naïf de considérer que les démocratisations en cours aujourd'hui dans le monde arabe sont le fruit de la conditionnalité de l'Union européenne (UE)³, celle-ci ayant toujours hésité, dans ses rapports avec son voisinage sud-méditerranéen, entre rhétorique démocratique et tolérance à l'égard des régimes autoritaires de la région. « Voisins distants »⁴, telle est la qualification idoine pour caractériser un espace euro-méditerranéen où la contiguïté géographique n'a pas porté ses fruits en termes d'affinités culturelles et politiques. Comme en convient Michel Camau, le discours de la *realpolitik* a été si prégnant dans les enceintes de Bruxelles ces dernières années que l'Europe ne se fait plus d'illusions sur la nature du Processus de Barcelone. Conséquence de taille de ce pessimisme : l'Europe a cessé de croire que « l'autre rive de la Méditerranée [a] vocation à s'aligner sur ses standards politiques ; il lui faut renoncer aux chimères d'une européanisation politique de ses partenaires et assumer sans fard le prix de sa sécurité ».⁵

Le présent texte se veut une contribution à l'évaluation des politiques et des instruments mobilisés par l'UE en vue de la promotion des valeurs de démocratie et d'État de droit dans les pays partenaires méditerranéens (PPM). L'hypothèse de base ici défendue est que le Partenariat Euromed a graduellement glissé d'une logique volontariste axée sur la conditionnalité démocratique à une logique de gestion et d'externalisation des risques qui ont pris une ampleur tendancielle dans le sillage des événements du 11 septembre 2001. La question se pose de vérifier si l'Europe communautaire n'est pas « victime » de ses propres calculs. Le déficit démocratique des PPM n'étant que marginalement pris en compte dans le calcul des risques de voisinage, l'UE s'est privée d'outils stratégiques pour traiter en amont, à leur racine même, les différentes insécurités qui ne cessent de l'assaillir depuis le Sud. Un des principaux enseignements à tirer de cette analyse est que la politique méditerranéenne de l'UE a tout à gagner à reconsidérer sa politique de management des risques en y intégrant les coûts de l'absence de démocratie chez le voisin. Autant dire qu'il s'impose aujourd'hui de repolitiser le système de Barcelone et les instruments y associés et de se détacher des approches étriquées, axées jusque-là sur l'aide au développement et la coopération sécuritaire.

Certes, le Conseil a bien rappelé, au moment de la mise en place de la politique européenne de voisinage (PEV), que « les progrès de la relation avec chaque voisin dépendront de son engagement à respecter les valeurs communes et de sa capacité à mettre en œuvre les priorités conjoin-

2. Nous renvoyons ici au classique dirigé par Laurence Whitehead, *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

3. Isabel Schäfer, « Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », *Mouvements*, 66 (2), 2011, p. 118.

4. Nazih A. Ayubi, *Distant Neighbours. The Political Economy of Relations between Europe and the Middle East/North Africa*, Reading, Ithaca Press, 1999.

5. Michel Camau, « L'Union pour la Méditerranée : "rêve" méditerranéen et malaise européen », *Outre-Terre*, 23 (3), 2009, p. 96.

tement agréées »⁶, il semble que cette clause n'a produit des effets concrets que dans les domaines de la sécurité et de la coopération économique et commerciale. Le mérite revient, en revanche, au Groupe des Sages sur *Le dialogue entre les peuples et les cultures dans l'espace euro-méditerranéen* d'avoir souligné les risques d'une approche diluant des problématiques par définition politiques (terrorisme, immigration irrégulière, pauvreté...) dans des dispositifs de coopération technique, financière et sécuritaire. Ce groupe, composé pour la majorité de personnalités étrangères aux arènes communautaires, souligna dans son rapport de 2003 : « Le retour du politique paraît nécessaire [...]. Dans un monde auquel la globalisation promet un avenir régi par l'économie, la Méditerranée propose, quant à elle, l'aspiration des peuples à l'expression démocratique et à la défense des droits, c'est-à-dire la primauté du "bien commun" régi par le politique »⁷.

La question mérite d'être soulevée parce que l'avenir des relations Euromed et la pacification d'une Méditerranée plus que jamais embrasée dépendront d'abord de la prise de conscience chez les peuples de la région de la capacité de l'UE à apporter des appuis concrets aux transformations politiques à l'œuvre dans plusieurs pays MENA (Moyen Orient et Afrique du Nord). Et pour cause : excepté certaines instances gouvernementales, académiques et civiles, la conditionnalité démocratique de l'UE reste l'objet d'une méconnaissance profonde dans les PPM. Aujourd'hui, avec l'embrasement révolutionnaire de la région, cette méconnaissance s'aggrave d'un autre malaise : la conditionnalité européenne est, plus que jamais, suspectée comme le signe d'une « hypocrisie diplomatique » davantage que comme un facilitateur de transition vers la démocratie. Sur les grandes places des capitales arabes, on s'empresse de faire grief aux gouvernements européens d'avoir traité de longue date avec des régimes aux ambitions démocratiques douteuses, priorisé leurs intérêts économiques et sécuritaires et tardé à intervenir là où les répressions ont atteint des seuils alarmants. À l'éclatement des soulèvements populaires en Tunisie et en Égypte et peu avant que les dérives répressives des régimes libyen et syrien n'aient imposé à l'UE et à ses États membres d'explicitier davantage leurs positions, l'indécision à intervenir énergiquement en brandissant la « clause droits de l'homme », incluse dans tous les accords Euromed, a alimenté les doutes sur l'effectivité de la conditionnalité démocratique.

Les motions officielles de condamnation, les aides humanitaires et financières, le gel des avoirs des dirigeants déchus, l'embargo économique et militaire et, plus tard, les voyages des responsables européens dans la région n'ont que faiblement redoré le blason d'une Europe impuissante à parler d'une seule voix. L'absence de consensus au sein de l'OTAN et l'effacement de la Haute représentante pour les affaires étrangères de l'UE derrière les figures de la diplomatie nationale des États membres ne sont pas passés inaperçus. Comme l'a montré la Déclaration sur l'Égypte adoptée le 3 février 2011 par les cinq « plus grands » de l'UE (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Espagne), les positions communes sont encore formulées par les États membres eux-mêmes, là où le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, habilite la Haute représentante

6. Conclusions du Conseil des Affaires générales du 17 juin 2004.

7. Groupe des Sages sur le dialogue interculturel, *Le dialogue entre les peuples et les cultures dans l'espace euro-méditerranéen*, Bruxelles, octobre 2003, p. 16.

à exprimer la position de l'Union envers les pays tiers. Chemin faisant, l'apathie de l'Union pour la Méditerranée (UpM) comme mécanisme interrégional de gestion des crises a conforté le doute sur la capacité du système de Barcelone et des mécanismes communautaires en général à fonctionner comme un cadre multilatéral de conditionnalité démocratique.

Les sceptiques de la conditionnalité ne sont pas rares à penser qu'il s'agirait là d'un « mythe » qui risque de tourner à la « tautologie »⁸. Dire que la conditionnalité est un facteur de démocratisation n'éclaire en rien sa nature ni sa relation avec la démocratie, laquelle relation ne saurait être clarifiée qu'à la condition d'observer le fonctionnement réel de la conditionnalité. Plutôt que sceptique, l'approche sous-jacente à notre analyse se voudrait critique et reconstructive. La conditionnalité européenne est indispensable à la démocratisation autant qu'à la pacification de l'espace méditerranéen, pour peu que le Partenariat Euromed reconnaisse à la question démocratique le statut de problématique centrale dont les conséquences rejaillissent sur l'ensemble du système de Barcelone. Même si, sur le plan statutaire, les PPM ne sont pas candidats à l'adhésion à l'UE, l'ampleur des interconnexions sociodémographiques et économiques entre les deux rives de la Méditerranée et les risques y afférents plaident pour que la question démocratique dans ces pays soit traitée en des termes comparables et avec les mêmes rigueurs qui singularisent les relations de l'UE avec les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Autrement dit, il s'impose de s'assurer, dans chaque expérience nationale, de l'effectivité des mécanismes institués, du degré d'implication des gouvernements nationaux et de leur intégration aux normes européennes. Le présent texte se voudrait être une contribution à ce débat. Pour ce faire, il faudra d'abord tenter de déconstruire les mécanismes et les contraintes qui marquent le fonctionnement de la conditionnalité démocratique dans le contexte des relations Euromed, pour traiter ensuite des limites de l'UpM, système interrégional de gestion des risques davantage que de promotion de la démocratie.

La conditionnalité démocratique dans les relations Euromed : mécanismes et contraintes

La conditionnalité démocratique de l'UE se projette, implicitement du moins, comme un mécanisme de socialisation du voisin⁹. En tant que telle, elle participe de ce que la littérature spécialisée nomme *soft power*. Selon sa définition la plus canonique, ce concept renvoie à la capacité d'une puissance de séduire et de persuader d'autres États sans avoir à user de sa force¹⁰. La puissance ainsi définie ne fonctionne pas sur le mode de la coercition, mais table sur sa capacité à incarner des valeurs universelles et à mobiliser des ressources que Joseph S. Nye qualifie d'« intangibles » telles que l'image, la réputation positive d'un État, l'attractivité de son modèle de développement, l'exemplarité de ses institutions ou l'originalité de son style de politique étrangère. La conditionnalité démocratique relève du *soft power* et s'en distingue tout à la fois en ce sens qu'elle établit une re-

8. James Hughes et al., *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, New York, Palgrave Macmillan, 2005, p. 11.

9. Thierry Balzacq, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflicts*, n° 66, été 2007, p. 40.

10. Joseph S. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990. L'auteur a repris ses thèses dans un ouvrage plus récent, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs Press, 2004.

lation asymétrique entre le donneur et le récipiendaire, ce dernier étant par définition dans une position de dépendance vis-à-vis du premier. En effet, comme définie par les auteurs¹¹, la conditionnalité démocratique implique qu'un État ou une organisation internationale fait dépendre les bénéfices accordés à un autre État (aides financières, avantages tarifaires, accords de coopération...) de l'accomplissement de certaines conditions relatives à la protection des droits de l'homme et au respect des valeurs démocratiques.

On observera cependant que, par-delà ce caractère asymétrique et unilatéral, la conditionnalité démocratique présente, dans le contexte des relations Euromed, une autre particularité : l'ineffectivité. « Processus d'alignement normatif sans démocratisation »¹², son fonctionnement est loin de se solder par des externalités politiques tangibles. Non pas tant parce que la base juridique de la conditionnalité démocratique est vague et ses mécanismes inadaptés, mais surtout parce que les relations Euromed semblent subir encore la pression d'un agenda tourné plutôt vers le commerce et la sécurité.

Voisinage euro-méditerranéen et effets de socialisation asymétrique

Depuis la fin des guerres coloniales, l'originalité des relations extérieures de l'Europe trouve son origine dans le rejet de toute « tentation impériale »¹³. Substituant le rapport de droit au rapport de force, les relations de l'UE avec le reste du monde reposent sur un système légaliste invoquant l'autorité de la loi, la négociation, le débat citoyen et l'intérêt mutuel. L'interventionnisme armé et le credo américain *trade, not aid* n'ont généralement pas bonne presse dans les « couloirs » de Bruxelles qui, elle, articule sa politique extérieure autour d'une vision du monde plutôt solidariste (passé colonial, voisinage, menaces communes...). L'extension du *soft power* comme principe d'action est repérable jusque dans le domaine militaire. Comme l'ont montré très récemment les prudences face à la crise libyenne, l'idée d'un *hard power* européen, comme fondement à une intervention coercitive contre des « partenaires voyous », n'est pas systématique, le recours à la force n'étant envisageable que dans la mesure où il s'inscrit dans une action de légitime défense ou de sécurité collective dûment décrétée par l'ONU. Sur ce registre, les actions de l'UE se situent dans le cadre de la *soft security* qui, sans commune mesure avec les fameuses armadas américaines, s'accommode de dispositifs légers mobilisés pour la gestion des crises, actions humanitaires ou opérations de maintien de la paix. Bref. L'originalité du *soft power* européen, mais aussi sa principale limite, est de s'employer « plus à convaincre et à influencer qu'à contraindre, misant plus sur les vertus de l'apprentissage que sur l'efficacité de la distribution de gratifications et/ou de sanctions »¹⁴. La puissance de l'UE n'est-elle pas relative par volonté même de ses États membres ?

Mais, davantage qu'une simple volonté de démarcation éthique, le *soft power* représente pour les Européens un défi géopolitique face à une mondialisation qui menace de les déclasser au profit d'autres puissances (Chine, États-Unis) ou voisins (Russie, Turquie, MENA) aux capacités de nui-

11. Mercedes Candela Soriano, « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 52, 2002, p. 875.

12. Michel Camau, *op. cit.*

13. Jérôme Kœchlin, « L'Europe : Soft Power ou mini-OTAN ? », *Géostratégiques*, n° 20, juillet 2008, Paris, Institut international d'études stratégiques, p. 79.

14. Michel Camau, *op. cit.*, p. 98.

sance considérables¹⁵. Le Partenariat Euromed semble fonctionner, depuis sa mise en place officielle en 1995, en harmonie avec ce schéma. Comme toute politique de voisinage, il comporte des effets de puissance et d'échange asymétrique entre voisins aux capacités de nuisance et/ou d'influence inégales. Les appréhensions de l'UE quant à l'espace Euromed trouvent objectivement leur explication dans le caractère ambivalent qui sous-tend les représentations européennes de la Méditerranée. Incarnant alternativement le dehors et le dedans, la *mare nostrum* est pour l'Europe une région périphérique qu'elle considère comme son prolongement naturel et une frontière identitaire, humaine et culturelle¹⁶. Le bassin méditerranéen pose ainsi à l'Europe un dilemme très délicat entre « repli continental » et « régionalisme ouvert »¹⁷. En d'autres termes, la Méditerranée représente, selon la construction discursive et politique qu'en fait l'UE, un voisinage immédiat qui s'inscrit clairement dans la définition d'un compromis entre intégration et coopération. En tant que telle, elle ne relève ni de l'intériorité assumée, ni de l'extériorité parfaite, mais plutôt d'une espèce d'« entre-deux au caractère ambigu »¹⁸ ; ambiguïté qui laisse planer bien des interrogations sur l'usage même du mot « Union » à propos de l'UpM. Bien plus, la dynamique parallèle des « statuts avancés » semble souffrir d'une ambivalence analogue : s'accommoder d'une solution alternative dont toute l'ambiguïté est de mobiliser des éléments liés à l'élargissement sans pour autant les associer à une perspective d'adhésion.

L'ambivalence de la politique méditerranéenne de l'UE peut, par ailleurs, être illustrée en examinant la manière dont celle-ci gère deux dimensions fondamentales de l'Euromed : la sécurité et le libre-échange. Tout aussi décisifs l'un que l'autre, ces deux centres d'intérêt sont enfermés chacun dans une logique opposée en termes de rapports de voisinage. D'un côté, verrouillage des frontières physiques, le bassin méditerranéen étant source de pression migratoire et de risques par définition transférables. De l'autre, libéralisation et démantèlement des barrières économiques, les PPM présentant des opportunités intéressantes pour l'investissement et le commerce extracommunautaire. Or, ni un centre d'intérêt, ni l'autre ne semble fonctionner en harmonie totale avec les présupposés de la conditionnalité démocratique en ce sens qu'ils ne reconnaissent pas aux destinées démocratiques des PPM le statut de problématique centrale et autonome. On croit bien à un destin partagé, à des valeurs communes et à la nécessité de travailler ensemble, mais seulement pour maîtriser les menaces transfrontalières et multiplier des échanges marchands !

C'est là toute l'ambiguïté de la politique européenne de socialisation des voisins sud-méditerranéens. Qu'elle se projette comme *soft power*, « puissance normative »¹⁹ ou encore « diplomatie des droits de l'homme »²⁰, cette politique n'en produit pas moins des effets asymétriques, voire coercitifs. D'ailleurs, la thèse que la conditionnalité européenne en direction des PPM relève d'un *soft power* épuré de toute dimension coercitive est sujette à discussion. Comme souligné par Philippe Schmitter, toute conditionnalité repose implicitement sur un « usage délibéré de la

15. Zaki Laidi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

16. Jean-Robert Henry, *op. cit.*, p. 13.

17. *Ibid.*, p. 16.

18. Julien Jeandesboz, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cultures & Conflits*, n° 66, été 2007, p. 13.

19. Zaki Laidi, *op. cit.*

20. Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002.

coercition »²¹, lequel usage repose sur au moins trois espèces de pouvoirs : économique, normatif et bureaucratique. Ainsi, par-delà l'*a priori* favorable dont elle pourrait se prévaloir (la promotion de valeurs nobles et légitimes), la clause démocratique de l'UE n'en continue pas moins de poser un sérieux problème politique et juridique lié, en substance, à l'incompatibilité évidente entre les principes d'indépendance et d'égalité souveraine des États (consacrés par la Charte de l'ONU) et le caractère unilatéral et discrétionnaire à la base de la conditionnalité européenne²² ; laquelle conditionnalité fonctionne à la fois comme un incitant et une menace de sanctions. Il s'agit d'un mécanisme de *linkage* consistant à lier la politique communautaire en matière de coopération et d'aide au développement aux dispositions des pays tiers à respecter les valeurs démocratiques et les libertés fondamentales, et ce de façon positive via un ensemble d'incitations financières, commerciales et politiques, ou négative à travers des sanctions. Depuis son institutionnalisation au milieu des années 1990, le système de Barcelone a toujours privilégié la production de normes et leur transplantation via des accords bilatéraux avec les gouvernements des PPM. Or, toute la coercition du *soft power* européen réside dans ce travail de socialisation asymétrique qui fait accepter comme universelle une vision du monde particulière et donc à obtenir que la domination symbolique, géopolitique et économique sous-jacente aux relations Euromed soit acceptée et perçue comme légitime.

Le caractère asymétrique du *soft power* européen et de ses effets de puissance peut enfin s'appréhender à la lumière de ce que les *policy transfert studies* nomment « jeu d'import/export » de solutions d'action publique ; jeu qui connaît aujourd'hui un engouement sans précédent en raison de la circulation internationale des idées et de l'internationalisation croissante des politiques publiques nationales. Pour expliquer ce phénomène, la littérature identifie trois facteurs majeurs qui se vérifient dans le cas de l'Euromed : 1) l'exportation, depuis le milieu des années 1990, de standards internationaux dans le cadre des programmes d'aide au développement ou à la transition démocratique ; 2) les mouvements d'harmonisation dans le cadre des processus d'intégration régionale ; et 3) l'émulation et le *benchmark* qui résultent de la concurrence entre États²³. Comme cela se vérifie à l'examen des échanges Euromed, un transfert de politiques publiques suppose, pour fonctionner à plein régime, trois facteurs : 1) l'existence d'un « modèle référentiel » à diffuser ; 2) des acteurs engagés dans l'exportation ou l'importation de ce modèle ; et 3) des mécanismes ou stratégies de transfert devant aboutir à terme à l'appropriation du modèle par le ou les pays importateurs. Ces transferts sont aujourd'hui à l'origine d'un foisonnement terminologique pour les désigner : d'un côté, on parle de greffe, transplantation, *lesson-drawing*, apprentissage... pour souligner le caractère asymétrique des transferts faits du « centre » vers la « périphérie » ; de l'autre, on préfère des termes comme isomorphisme, harmonisation, convergence, *bandwagoning*... pour rendre compte de la dimension horizontale de ces échanges.

La conditionnalité démocratique : fondement juridique et limites d'applicabilité

La clause démocratique a fait son chemin dans l'ordre juridique communautaire de façon progressive et différentielle. Alors que les Traités de Rome ne faisaient aucune mention des droits de l'homme

21. Philippe Schmitter, « The Influence of International Context upon the Choice of National Institutions and Policies », in Laurence Whitehead (dir.), *op. cit.*, p. 30.

22. Mercedes Candela Soriano, *op. cit.*, p. 878.

23. Thierry Delpeuch, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de Recherche / Research in Question*, n° 27, décembre 2008, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po, p. 4.

comme fondement des relations des Communautés avec l'extérieur, le premier document de référence en la matière remonte à 1991 lorsque les États membres réunis au Conseil (28 novembre 1991) ont adopté la *Résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*. Ce document a établi pour la première fois un lien entre l'aide communautaire et les efforts déployés par les États tiers en faveur de la démocratie et de la réduction des dépenses militaires. Quelques mois plus tard, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne (article J.1 § 2 du TUE) inclut parmi les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Les auteurs du Traité se sont néanmoins accommodés d'une conception limitative de la conditionnalité démocratique qui n'était alors opposable qu'aux seuls États membres ou candidats à l'adhésion. Au regard des premiers, le Traité introduit un mécanisme destiné à sanctionner les violations graves et persistantes des droits de l'homme. Face aux seconds, il brandit le respect des principes de démocratie, de l'État de droit et des libertés fondamentales comme précondition à l'adhésion (Art. 49). Chemin faisant, il a fallu attendre la fameuse communication de la Commission européenne (23 mai 1995) pour que devienne automatique et impérative l'insertion d'une clause faisant référence, dans le préambule et dans le cœur même des accords de commerce, d'association ou de coopération conclus par l'UE, aux droits de l'homme et aux principes démocratiques. L'annexe 2 de la communication dresse une liste des mesures restrictives pouvant être prises par l'UE. Le Traité de Nice (décembre 2000) instituant la Communauté européenne (TCE) a renforcé la base légale pour toutes les actions extérieures de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratisation. Comme le précise l'article 177/2 du Traité, l'objectif de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'étend désormais à la coopération au développement avec tous les pays tiers²⁴.

Cela dit, la conditionnalité démocratique de l'UE se décline, depuis son insertion explicite dans l'ordre juridico-conventionnel européen, selon quatre modalités bien distinctes : 1) la conditionnalité suspensive s'appliquant aux États membres ; 2) la conditionnalité préalable (ou critères de Copenhague/juin 1993) qui conditionne l'ouverture de négociations avec un État candidat à l'adhésion ; 3) la conditionnalité contraignante faisant partie intégrante d'un accord bilatéral UE/État tiers (ACP [Afrique, Caraïbes et du Pacifique], PPM) dans lequel l'Union fait dépendre l'obtention de certains avantages financiers ou commerciaux au respect de la « clause droits de l'homme » et de la « clause sociale » ; et 4) la conditionnalité incitative qui se décline, par exemple, dans le système de préférences généralisées en faveur de la bonne gouvernance et du développement durable (SPG+) que l'UE propose aux pays en développement depuis 2005. À la différence des trois premières, la conditionnalité incitative n'est pas assortie de sanctions ni de caractère juridique contraignant²⁵.

Sur le front euro-méditerranéen, la « clause droits de l'homme » a fait sa première apparition dans la Déclaration de Barcelone du 28 novembre 1995 et a été reprise, de façon quasiment uniforme, dans les accords bilatéraux d'association conclus avec les PPM. Certes, le chapitre premier de la Déclara-

24. Selon cet article, « 2. La politique de la Communauté dans [le domaine de la coopération au développement] contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

25. Mercedes Candela Soriano, *op. cit.*, p. 877.

tion de Barcelone – libellé « Partenariat politique et de sécurité : définir un espace commun de paix et de stabilité » – tranche par ses références emphatiques à la « Déclaration universelle des droits de l'homme », « l'État de droit » et la « démocratie ». Mais, le ver était déjà dans le fruit. Le « partenariat politique », que les auteurs de la Déclaration de Barcelone ont strictement associé à la « sécurité », se trouvait dilué dans un agenda relevant plutôt de la lutte pour la paix et la stabilité dans le pourtour méditerranéen, c'est-à-dire des actions pour neutraliser des externalités négatives en termes de sécurité. Le texte de la Déclaration les nomme explicitement : « la menace ou l'emploi de la force », « le terrorisme », la « criminalité organisée », la « non-prolifération nucléaire », etc. Le Programme de travail annexé à la Déclaration, lui-même, ne prévoit aucun dispositif concret pour la conditionnalité démocratique.

La conditionnalité démocratique souffre, au demeurant, d'un déficit de clarification procédurale au niveau même des traités de l'Union. La « clause droits de l'homme » n'est établie, par exemple, ni la nature ni l'étendue des sanctions que l'UE serait habilitée à prendre en cas de violation par un État tiers de ses engagements en la matière. L'alourdissement procédural de la prise de décision et le flottement de celle-ci entre modalité intergouvernementale et communautaire rendent encore plus problématique la mise en œuvre de ces sanctions²⁶. D'un côté, l'unanimité des décisions PESC permet à tout État membre de limiter ou de bloquer toute éventuelle sanction que le Conseil de l'UE envisagerait de prendre contre un État tiers ; de l'autre, le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) exige du Conseil, dans un souci de mise en cohérence des relations extérieures relevant du pilier communautaire (visas, asile, immigration), des votes à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. La suspension de l'application d'un accord, elle, est adoptée par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission ou à l'unanimité après avis conforme du Parlement européen pour les accords d'association caractérisés par des droits et obligations réciproques (art. 300 §2 et 3 du TCE).

Le système décisionnel au sein de l'UE reste, de surcroît, éclaté et profondément asymétrique²⁷. On assiste parfois à une hésitation et un renvoi mutuel de responsabilité entre l'échelon communautaire (Commission, Parlement européen) et l'échelon intergouvernemental (Conseil) s'agissant des questions relevant de la conditionnalité démocratique. Des États membres, dont le poids décisionnel est faible au sein des instances communautaires, peinent toujours à passer outre les réticences de leurs homologues européens plus puissants qui, comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, sont mieux lotis pour activer ou bloquer une motion ou une sanction contre un États tiers.

Appliquée aux relations Euromed, la « clause droits de l'homme » n'a jamais été invoquée par l'UE contre un pays tiers méditerranéen, alors même que le cas s'est présenté à 16 reprises s'agissant des États ACP (Togo, Niger, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Mauritanie, Îles Fidji...). Contre ces États, l'Union n'a pas hésité à prendre des sanctions au motif de violations des droits civils et po-

26. Ode Jacquemin, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? », *CRIDHO Working Paper*, mars 2006, Université catholique de Louvain, pp. 9-10.

27. Otto Holman, « Réglementation asymétrique et gouvernance multidimensionnelle dans l'Union européenne », *A Contrario*, vol. 2, 2004, pp. 34-57.

litiques. Ceci nous renvoie au caractère sélectif et fortement politisé de la pratique européenne en matière de conditionnalité démocratique, l'importance politique et économique d'un partenaire étant souvent un facteur décisif pour mobiliser ou désactiver cette conditionnalité²⁸. D'ailleurs, même dans l'hypothèse de leur application, les sanctions risquent d'avoir un effet de dissuasion douteux, voire contre-productif. D'abord, parce que l'incidence psychologique et économique de ces sanctions sur les gouvernements ciblés demeure généralement limitée du fait de l'existence, soit d'une importante rente pétrolière, soit d'alternatives de coopération chinoises, américaines ou japonaises. Ensuite, parce que ces sanctions risquent de se révéler, dans la plupart des cas, nuisibles pour les populations et les économies locales et contre-productives pour les entreprises européennes délocalisées²⁹. Ceci éclaire pourquoi les institutions européennes préfèrent souvent mobiliser des mesures de conditionnalité positive (davantage d'aide financière, éligibilité aux programmes de l'UE, intégration au marché intérieur) consistant à apporter une assistance aux PPM en vue d'y établir les conditions normatives, institutionnelles et économiques de la démocratie et du développement. Les statuts avancés et, d'une manière générale, les instruments de la politique de voisinage participent de cette approche.

L'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme fournit, depuis 2000, un des outils les plus opérationnels de promotion de la démocratie à l'extérieur des frontières de l'UE. Comme son ancêtre (Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme – 2000-2006), cet instrument se donne pour ambition de renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers en appuyant notamment : 1) le dialogue sur les droits de l'homme ; 2) l'action de la société civile et des organismes œuvrant pour la démocratie et la liberté ; 3) la fiabilité des élections politiques via des processus d'observation électorale ; 4) la conciliation pacifique des groupes d'intérêt ou en conflit armé, etc. Fort d'un budget s'élevant à 1,104 million d'euros pour la période 2007-2013, cet instrument fournit des subventions destinées à financer des projets présentés par des ONGs et/ou des organisations gouvernementales. Se voulant autonome, ce programme s'adresse en priorité aux groupes de la société civile et peut intervenir sans le consentement des gouvernements des pays tiers. On observera néanmoins que l'ouverture opérée en direction de la société civile et des entités locales et régionales des PPM demeure un outil d'incitation à la démocratie aux résultats limités en raison, d'un côté, des freins imposés par les gouvernements locaux et, de l'autre, de la sélectivité des programmes européens³⁰.

Libre-échange et sécurisation : quelle valeur ajoutée démocratique ?

Considéré à l'aune de sa valeur ajoutée en termes de démocratisation, le Partenariat Euromed suscite au moins deux observations : d'un côté, les besoins de l'expansion commerciale et économique de l'UE font souvent que la conditionnalité démocratique se trouve diluée dans les exigences de l'économie de marché et du libre-échange ; de l'autre, les nouvelles menaces, qui frappent de plus en plus fort aux portes de l'Europe, sont à l'origine d'obsessions qui ont comme effet de main-

28. Frédérique Lozanorios, « La conditionnalité relative aux droits de l'homme dans le cadre des accords de partenariat économique de l'UE », ACAT/Paris-V, 6 décembre 2007, <http://acatparis5.free.fr>.

29. Ode Jacquemin, *op. cit.*, p. 14.

30. Thomas Lacroix, « Contrôle et instrumentalisation de la société civile maghrébine dans la coopération euro-méditerranéenne : le cas du Maroc et de la Tunisie », *L'Année du Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 2004.

tenir, sinon de légitimer les freins à la démocratisation en prétextant des aléas sécuritaires dans la région.

Un agenda structurant : le libre-échange

Jusqu'à l'avènement de la politique de voisinage, les PPM avaient un accès relativement facile aux marchés européens dans le cadre d'accords reconductibles périodiquement. Cet accès ne tardera pas à être remis en question au lendemain du démantèlement de l'Accord multifibres et de l'élargissement aux PECO. Relativement à ces derniers pendant la phase de préadhésion, le Partenariat euro-méditerranéen présente une forte asymétrie au profit de l'UE. Le maintien des dispositions de la politique agricole commune (PAC), la quasi-fermeture des frontières aux travailleurs en provenance des PPM, la sélectivité des politiques de convergence sur le double plan normatif et sectoriel sont autant de facteurs qui consacrent cette asymétrie. Plus encore, de nouvelles entraves de nature non tarifaire sont en passe de s'institutionnaliser au risque d'évacuer les flux commerciaux UE/PPM de leur portée libre-échangiste. Ainsi, si certaines normes restrictives trouvent leur justification dans des raisons sanitaires, environnementales ou sociales, leur prolifération – notamment au niveau des produits agricoles et semi-finis – risque de fonctionner comme un mécanisme de protection déguisée³¹. Sur un autre plan, le resserrement des normes de sauvegarde sanitaire et environnementale en Europe et les besoins des PPM en investissements directs étrangers (IDE) amènent souvent ces pays à accepter des délocalisations industrielles à forte incidence polluante³².

Le démantèlement tarifaire, même progressif, est à l'origine d'une autre asymétrie. L'augmentation mécanique des importations se traduit, à brève échéance, par une aggravation des déficits commerciaux des PPM au profit de l'UE ; aggravation d'autant plus lourde que le niveau élevé des tarifs douaniers entre les PPM eux-mêmes est favorable aux détournements de trafic au profit des marchandises européennes. Conséquence inévitable : la polarisation des échanges sur l'UE aggrave la dépendance des PPM aux aléas de la croissance européenne. On se trouve ici en pleine logique de cercle vicieux. Pour atténuer les déficits de leur balance commerciale, les PPM n'ont de solution que d'augmenter de façon substantielle leurs exportations vers l'UE. Or, pour stimuler les secteurs tournés vers l'exportation, les PPM sont souvent contraints de souscrire à des IDE et/ou à des contrats de délocalisation dans des termes qui, on le sait, aménagent d'importants transferts de revenus des PPM vers l'UE.

On notera, par ailleurs, que l'UE, à l'image des principales agences internationales de développement comme l'OCDE, la BIRD ou l'USAID, s'accommode d'une conception minimaliste de la démocratie, celle-ci étant ramenée à un certain nombre de droits (droits de la personne, liberté d'entreprendre, reconnaissance de la société civile, réforme du système judiciaire, justice des affaires en particulier...) dont le respect conditionne l'aboutissement des programmes de coopération et l'ouverture des marchés des pays tiers méditerranéens. Cette centralité de l'agenda libre-échangiste comme dimension structurante du Partenariat Euromed consacre, finalement, le déclassement des engagements sous-

31. Sébastien Dupuch, El Mouhoub Mouhoud et Fatiha Talahite, « L'Union européenne élargie et ses voisins méditerranéens : les perspectives d'intégration », *Économie internationale*, n° 97, 2004, p. 113.

32. *Ibid.*, p. 113.

crits en matière de démocratisation. Pour preuve, le sous-comité « Droits de l'Homme, démocratisation et gouvernance » a été le dernier à être mis en place parmi les sous-comités créés dans le cadre des accords euro-méditerranéens d'association avec le Maroc et la Tunisie³³.

Ceci explique, en partie, pourquoi, dans le contexte des relations Euromed, l'articulation du marché et de la démocratie n'a pas été porteuse de transformations politiques propices à la consolidation de l'État de droit. Cela explique également pourquoi plusieurs transitologues sont réticents quant à l'existence d'une interrelation mécanique entre libéralisation économique et démocratisation³⁴ ; hypothèse qui a reçu un démenti empirique dans le contexte actuel des révolutions arabes comme en attestent les cas bien édifiants de la Tunisie sous Ben Ali et, dans une moindre mesure, de l'Égypte sous Moubarak. La démocratie suppose une redistribution égalitaire du revenu national. Or, proclament de nombreux acteurs politiques et civils sud-méditerranéens, cet égalitarisme est plus difficile à réaliser dans un contexte de libéralisation économique que dans celui de la social-démocratie et du keynésianisme³⁵, c'est-à-dire des modèles welfaristes où la régulation par le plan, l'importance du secteur public et le contrôle de l'ouverture commerciale occupent une place de choix dans les politiques sociales et économiques de l'État. Les intellectuels et militants des PPM en veulent pour preuve le repli des institutions de Bretton Woods et de l'UE elle-même sur les paradigmes du welfarisme et du développement humain ainsi que la redécouverte, au lendemain de la crise financière mondiale de 2008, du *new deal*, redécouverte intervenue sur fond d'un réajustement idéologique replaçant l'État au cœur de la régulation économique et sociale.

Le glissement vers une stratégie de sécurisation

D'aucuns font observer que, même en matière de libre-échange, la stratégie Euromed de l'UE n'est pas exempte de pratiques qui tranchent par leur caractère étriqué et sélectif. Autrement dit, le libre-échange s'arrête au seuil de la libre circulation des marchandises à l'exclusion de celle des hommes. Comme en convient Jean-Robert Henry, les restrictions à la mobilité humaine apportent un sérieux démenti à la rhétorique européenne sur le libre-échange : « En organisant la libre circulation des biens dans la région méditerranéenne tout en restreignant celle des personnes, le système de Barcelone consacrait durablement le divorce entre espace économique et espace humain »³⁶. Il est question ici des stratégies de contournement des risques liés à la migration, au terrorisme et à la criminalité organisée. Les insécurités ainsi identifiées font l'objet d'un traitement en amont via des accords de coopération sectoriels et des actions communes destinées à agir sur les causalités locales des menaces en question.

Encore est-il que cette perception des menaces n'est pas univoque. L'Euro-Méditerranée est, à en croire Jean-Robert Henry, animée par un « imaginaire croisé des menaces »³⁷. En un sens, l'Europe est tout aussi perçue comme source de risques et d'inquiétude pour les États sud-méditerranéens : la « clause droits de l'homme » indispose les régimes autoritaires, la polarisation

33. Il s'agit respectivement de la Décision n° 1/2006 du Conseil d'association UE-Maroc du 26 septembre 2006 (Journal officiel n° L 276 du 7/10/2006, pp. 0073-0076) et de la Décision n° 1/2007 du Conseil d'association UE-Tunisie du 9 novembre 2007 (Journal officiel n° L 305 du 23/11/2007, pp. 0024-0027).

34. Diane Ethier, « Des relations entre libéralisation économique, transition démocratique et consolidation démocratique », *Revue internationale de politique comparée*, 8 (2), 2001, p. 272.

35. *Ibid.*

36. Jean-Robert Henry, *op. cit.*, p. 14.

37. *Ibid.*

des échanges sur l'Europe aggrave la dépendance des économies, les transferts culturels en provenance du nord menacent les identités et la conditionnalité fragilise les souverainetés. D'une manière générale, les transferts de solutions exogènes « clé en main » s'accompagnent de contraintes politiques pour les gouvernements des PPM qui voient ainsi ces transferts limiter leurs choix en matière de politiques publiques et provoquer des résistances locales émanant des groupes d'intérêt, des syndicats et des mouvements sociaux contestataires.

Par-delà ces perceptions croisées, le souci d'une maîtrise collective des menaces demeure un facteur structurant du Processus de Barcelone. En tant que tel, il est révélateur d'une mutation cruciale qui s'est opérée, ces dernières décennies, dans les sociétés dites postindustrielles. La théorie de *La société du risque*³⁸, proposée par Ulrich Beck, nous en éclaire la logique et le sens historique. Le sociologue allemand nous invite à sortir du paradigme productiviste cher à la société industrielle – dont toute la dynamique se trouvait accaparée par les besoins de production et de répartition des richesses – pour porter notre attention sur le risque et ses fonctions de transformation sociale et politique. Selon cette optique, le caractère global et, donc, nécessairement transférable qui caractérise les risques de la société postindustrielle implique une quête permanente d'assurabilité qui, à son tour, augmente le travail de prospective et d'anticipation, les questions de l'avenir devenant alors celles du présent. Selon Beck, il s'agit désormais moins de produire et de distribuer des richesses que de maîtriser et répartir les risques induits par la machine économique et sociale. Autrement dit, à la « solidarité dans la misère », chère à l'âge industriel, se substitue une « solidarité dans la peur »³⁹ qui impose de tisser des réseaux de dépistage/désamorçage des menaces là où elles se développent. En suivant ce schéma, c'est la gestion du risque qui aurait dicté la construction de solidarités globales ou régionales comme celle de la PEV et de l'UpM.

C'est implicitement dans cette veine que d'aucuns soutiennent que le but initial et ultime de la PEV a été de « réguler les externalités négatives de sécurité »⁴⁰. Priorité de l'Union dès le lendemain des attaques du 11 septembre 2001, la stabilité politique de la Méditerranée a pris corps dans un agenda axé sur la lutte contre le terrorisme et la migration irrégulière. La stratégie européenne de sécurité (décembre 2003) et la politique européenne de voisinage (mai 2004) constituent une formalisation de cet agenda. À cette époque, il ne s'agissait plus, comme autrefois, de gérer les flux migratoires et l'interaction avec les pays de départ ou de transit en fonction des besoins de l'économie européenne, mais d'assurer la sécurité intérieure de l'Union. Bien avant l'UpM, déjà à l'heure de la mise en place de la PEV, la Commission s'activa à la mise en chantier d'un vaste programme d'action axé sur trois priorités : 1) le développement et l'emploi ; 2) la sécurité, la liberté et la justice ; 3) enfin l'action extérieure. Selon les estimations de l'époque, les fonds affectés à la deuxième priorité (sécurisation) devaient passer de 1,4 milliard en 2006 à 3,6 milliards en 2013.

38. Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2001.

39. *Ibid.*, p. 89.

40. Thierry Balzacq, *op. cit.*, p. 32.

Creuset de toutes les insécurités typiques du troisième millénaire, la Méditerranée ne cesse d'interpeller les pouvoirs européens : terrorisme, pression migratoire, conflits armés intraétatiques, criminalité organisée, dégradation de la biodiversité, pandémies... Pour bien s'y prendre, l'UE a mis en place un double système de régulation : 1) à l'intérieur de ses frontières, l'Union a entrepris un vaste travail de resserrement des lois communautaires ainsi qu'une européanisation en profondeur des politiques nationales en matière de sécurité et d'immigration ; 2) avec le reste du monde, elle s'est dotée d'instruments de régulation préventive et de programmes multisectoriels de coopération dans le cadre notamment de la PESC⁴¹. Mis en place dans le sillage du Traité de Maastricht (le Titre V relatif à la PESC) et du Traité d'Amsterdam (stratégies communes comme outil complémentaire), le droit de l'Union n'impose cependant pas d'obligations juridiques formelles aux États membres, mais simplement une ligne de conduite ne devant pas contrarier les objectifs de la PESC. D'où souvent les réticences de certains États membres d'inscrire leur politique extérieure dans le giron communautaire, comme en témoigne le refus de certains d'entre eux d'entériner une directive proposée par la Commission pour gérer l'immigration économique⁴².

L'évaluation des risques étant variable d'un État membre à l'autre, chaque gouvernement européen opte donc pour une stratégie d'engagement propre de façon à ne pas heurter son positionnement géostratégique par rapport aux grandes problématiques du troisième millénaire. C'est une des raisons pour laquelle la PESC continue à fonctionner sous l'empire de l'intergouvernementalisme (unanimité). En toutes hypothèses, il existe au sein de l'UE trois vocations stratégiques patronnées chacune par une ou plusieurs puissances européennes : l'atlantisme avec comme chef de file le Royaume-Uni, la percée vers l'Est priorisée par l'Allemagne et l'Euro-Méditerranée comme ambition stratégique promue par la France, l'Italie et l'Espagne. Fonction de la perception « subjective » des menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité commune, les plans de sécurisation défendus par chacune de ces puissances donnent souvent naissance à des marchandages de longue haleine au sein des instances de l'Union. Tel est le cas de l'UpM. L'unilatéralisme de l'UE n'a pas manqué d'être au rendez-vous. L'agenda sécuritaire du président français, porteur en titre du projet, et le recadrage financier imposé par l'Allemagne ont dominé la phase préparatoire au point de réduire les PPM à des observateurs appelés, après coup, à ratifier une initiative dont la définition leur a échappé. À la vérité, l'UpM s'inscrit dans une configuration « gagnant-gagnant » où les partenaires des deux côtés de la Méditerranée semblent chacun trouver son compte : côté PPM, adhésion à un cadre multilatéral sans contraintes majeures en termes de conditionnalité démocratique ; côté États membres de l'UE, coopération à moindre coût de leurs homologues sud-méditerranéens pour contrer les insécurités communes.

41. Jérôme Kœchlin, *op. cit.*, p. 80.

42. Gilles Lepesant, « L'Union européenne et son voisinage. Vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, 69 (4), 2004, p. 771.

L'Union pour la Méditerranée : entre clause démocratique et intérêts de sécurité

Considéré sous l'angle de la *democracy promotion* dans la région MENA, le parallèle entre les *soft power* américain et européen ne semble pas trahir de grandes divergences. Tout comme les États-Unis⁴³, l'UE subordonne son offre d'aide et de coopération au respect d'un certain nombre de critères dont la primauté de la sécurité et du libre-échange. Très souvent, la crainte que des élections libres portent au pouvoir des « élites radicales » conduit les autorités européennes à accorder les « circonstances atténuantes » à des régimes qui ont prouvé jusque-là leur compétence à contrer l'irruption des fondamentalismes religieux. Pour bien des intellectuels arabes, l'UE représente une « espérance déçue d'une alternative aux États-Unis »⁴⁴.

Si donc tout indique, à la création de l'UpM, que celle-ci est loin d'avoir vocation à fonctionner comme un cadre de conditionnalité politique contraignante, c'est bien en raison des convictions « realpolitiques » des initiateurs du projet dont certains ont affiché leur certitude que la construction de l'Euro-Méditerranée pourra avancer tout en maintenant en instance les questions d'ordre politique. Ce fragment de discours d'un des promoteurs français de l'UpM le laisse clairement entendre : « Une autre erreur a été de vouloir conditionner la coopération avec la Méditerranée à la résolution des questions politiques. Comme celles-ci étaient insolubles *a priori*, on n'a pas pu avancer sur les questions concrètes. Or, la paix, la démocratie, les droits de l'homme sont l'aboutissement d'un processus de coopération et non la condition de sa mise en chantier. C'est en avançant sur des coopérations concrètes, de plus en plus étroites, que l'on peut créer des liens de solidarité entre les peuples »⁴⁵.

À la recherche de la clause démocratique dans l'Union pour la Méditerranée

D'aucuns estiment que l'UpM a l'avantage d'atténuer les relents d'unilatéralisme propres au Partenariat Euromed. Prônant une approche graduelle et pragmatique complémentaire à la PEV, elle se veut multilatérale avec un fonctionnement paritaire, ordonné autour d'une logique de projets concrets⁴⁶. La question se pose néanmoins de savoir si les documents fondateurs de l'UpM, la Déclaration de Paris en particulier, reconnaissent à la conditionnalité démocratique un statut de problématique centrale et autonome. Le caractère déclamatoire de la rédaction officielle brouille davantage qu'il ne clarifie la question. Certes, le passage le plus explicite en termes de volontarisme démocratique serait sans doute le paragraphe 6 de la Déclaration de Paris où les chefs d'État et de Gouvernement soulignent leur détermination à « renforcer la démocratie et le pluralisme politique par le développement de la participation à la vie politique et l'adhésion à l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Excepté ce passage, la référence aux droits de l'homme, à l'État de droit et à la démocratie semble figurer dans la Déclaration comme une simple « clause de style » devant sacrifier à la pompe déclaratoire d'usage en pareilles circonstances. La condi-

43. Yahia H. Zoubir, « Les États-Unis et le Maghreb. Primauté de la sécurité et marginalité de la démocratie », *L'Année du Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 2007, pp. 563-584.

44. François Burgat, « Les attentes du monde arabe à l'égard de l'Union européenne. L'espérance déçue d'une alternative aux États-Unis », *L'Année du Maghreb*, 2007, Paris, CNRS Éditions, p. 619.

45. Henri Guaino, « Faut-il croire à l'Union pour la Méditerranée ? », interview avec *Le Figaro*, 28 mars 2008.

46. Larabi Jaidi et Hassan Abouyoub, « Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée », *Les cahiers bleus*, n° 12, Centre d'analyse politique (FAB), 2008, p. 4.

tionnalité démocratique sous-entend un rapport asymétrique entre l'UE (puissance normative) et ses partenaires. Or, toute asymétrie serait malvenue lors de la mise en place de l'UpM puisque les promoteurs de l'initiative, la France en particulier, ne pouvaient se flatter de rallier les PPM à leur initiative tout en brandissant à leur encontre la clause démocratique. Le président Nicolas Sarkozy n'a-t-il pas affiché, dans son discours de Tanger (23 octobre 2007) ses préférences pour une Union fondée sur le « principe d'égalité stricte entre les nations d'une même mer » ?

On comprendra dès lors pourquoi la Déclaration de Paris ne reconnaît nulle part au déficit démocratique de la rive sud le statut de défi ou de risque commun. Dédié à l'identification des « défis communs qui se posent à la région euro-méditerranéenne », le paragraphe 3 du préambule articule, comme suit, les centres d'intérêt de l'UpM : « Le développement économique et social, la crise mondiale dans le domaine de la sécurité alimentaire, la dégradation de l'environnement, y compris le changement climatique et la désertification, le développement durable, l'énergie, les migrations, le terrorisme et l'extrémisme, la promotion du dialogue interculturel ». Selon Bichara Khader, cette mise en veilleuse de la clause démocratique serait dictée par au moins deux considérations : la crainte d'un « raz-de-marée islamiste » et le souci de ménager des régimes qui se présentent comme les garants de la stabilité régionale⁴⁷. Côté PPM, l'idée d'une Union pour la Méditerranée a été reçue sans trop de précautions, la participation n'ayant été liée à aucune conditionnalité d'ordre politique⁴⁸.

Bien plus, les textes officiels de l'UpM prévoient, au profit des PPM, des « clauses de sauvegarde » assez puissantes pour neutraliser, en amont même, tout effet de conditionnalité démocratique. Alors que le paragraphe 2 de la Déclaration de Paris précise que « les réformes politiques à initier le seront sur la base de l'égalité et du respect mutuel de la souveraineté de chacun », le paragraphe 25 introduit une distinction formelle entre compétences techniques et compétences politiques. Ainsi, le Secrétariat de l'UpM, cantonné dans des fonctions strictement techniques, ne saurait s'occuper des affaires politiques, lesquelles relèvent de la compétence exclusive des ministres des Affaires étrangères et des hauts fonctionnaires des États membres. L'architecture institutionnelle ainsi définie permet d'identifier deux échelons décisionnels bien distincts : 1) un échelon « communautaire » (Secrétariat, Comité permanent conjoint) s'occupant de l'opérationnalisation des projets, la recherche de partenaires et la concertation opérationnelle ; 2) un échelon intergouvernemental (hauts fonctionnaires, conférences ministérielles) auquel il incombe de prendre les décisions de caractère politique.

« Union de projets concrets », l'UpM ne compte parmi ses structures opérationnelles et ses programmes d'action aucun organe ou projet dédié directement à la promotion de la démocratie dans la rive sud de la Méditerranée. Un examen rapide de la teneur des six projets cités en annexe de la Déclaration de Paris fait ressortir que ces derniers répondent moins à des visées formelles de

47. Bichara Khader, *L'Europe pour la Méditerranée. De Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 51.

48. *Ibid.*, p. 211.

démocratisation qu'à des « objectifs, de paix, de sécurité et de stabilité en Méditerranée », comme en conviennent les auteurs de la Déclaration eux-mêmes. Le lien entre ces projets et la conditionnalité démocratique étant difficile à établir, les actions mises en chantier depuis le Sommet de Paris représentent des « embryons de politiques sectorielles euro-méditerranéennes »⁴⁹ préfigurant une européanisation discrète des politiques nationales des PPM ; laquelle européanisation touche en premier les secteurs censés impacter plus ou moins directement la sécurité commune de l'Union : immigration, énergies, criminalité organisée, emploi des jeunes, développement économique...

On débouche ici sur un paradoxe de taille : l'obsession des risques et la prégnance du registre réaliste poussent à une institutionnalisation massive des enjeux sécuritaires qui fait que l'État soit l'acteur clé et le politico-militaire le secteur décisif. Or, cette centralité du politique et du militaire jette bien des doutes sur la sincérité de la rhétorique démocratique de l'UE puisque, par définition, combattre les vulnérabilités suppose une subordination des libertés démocratiques ainsi qu'une mise sous tutelle des forces civiles. Quand bien même les auteurs de la Déclaration (§ 3) ont lancé un appel à la société civile, les autorités locales et régionales et le secteur privé à participer activement à la mise en œuvre de l'UpM.

L'Union pour la Méditerranée, une gestion partagée des risques non conventionnels

L'Union européenne, comme son voisinage méditerranéen, est en proie à des risques auxquels on convient désormais d'accoler un qualificatif qui reste à préciser. C'est quoi au juste un risque « non conventionnel » ? On le sait, l'histoire de l'humanité est jalonnée d'épisodes de pestes, de canicules, d'invasions meurtrières et de tsunamis. Depuis la Première Guerre mondiale, le vieux continent lui-même a été le théâtre de menaces qui présentent bien des traits communs avec celles qui frappent l'Europe aujourd'hui : crise économique (1929, 1973, 1993), terrorisme et guérilla urbaine (Brigades rouges, Baader-Meinhof...), crise énergétique, vagues migratoires postcoloniales, etc. Considéré sous ce rapport, un risque doit son caractère « non conventionnel » moins à sa nature et sa temporalité (vieux, récent ou inédit) qu'à son intensité ; laquelle intensité aggrave l'état de vulnérabilité des territoires touchés au point de rendre caduques et manifestement inefficaces les stratégies classiques de contournement. Des spécialistes en conviennent, les crises non conventionnelles « n'entrent dans aucun schéma prédéfini et s'inscrivent dans un environnement instable »⁵⁰.

L'UpM en tant que système interrégional de voisinage s'inscrit dans le paradigme de *La société du risque*. En tant que telle, elle exprime une « solidarité dans la peur » et impose la reconnaissance réciproque de « menaces et de vulnérabilités intersubjectives » qui, à leur tour, nécessitent des formes communes de régulation⁵¹. Cela se vérifie d'abord à travers l'appellation « UpM » finalement

49. Larabi Jaidi et Hassan Abouyoub, *op. cit.*, p. 5.

50. Ingrid Keller *et al.*, « Non-conventional Crisis: Rethinking Attitudes and Action in the Face of the Unexpected », EDF Corporate University, October 2005, p. 6

51. Thierry Balzacq, *op. cit.*, p. 34.

consacrée au lieu de « UM » (Union méditerranéenne). Le mot *pour*, préposition exprimant une finalité, a été délibérément joint à l'appellation initiale pour rappeler qu'il s'agit moins d'unir les pays de la région que de fédérer leurs synergies *pour* la Méditerranée. Un autre argument a trait à l'approche ayant présidé à la définition des priorités, qui s'inscrivent toutes dans une logique de traitement partagé ou en amont des risques identifiés. Pour preuve, le principe de « partage des responsabilités » revient de façon récurrente dans la Déclaration de Paris (§ 9, 14, 19 et 23) comme fondement de la gouvernance institutionnelle de l'UpM. Il a été également cité comme impératif de l'action commune pour le soutien aux micro-entreprises et PME de la rive sud. La pression migratoire sur l'Europe ayant comme source principale le chômage des jeunes dans les PPM, le soutien aux micro-entreprises locales pourra s'avérer un outil de travail assez efficace pour fixer en amont les candidats à l'immigration dans leurs pays d'origine. Un objectif connexe est visé par le projet sur l'enseignement supérieur au sujet duquel les initiateurs de l'UpM ont souligné l'impérative « adéquation entre formation professionnelle et besoins du marché du travail ». Enfin, le partage des risques n'en transparaît pas moins dans les autres priorités comme la lutte contre la dépollution de la Méditerranée, la prévention des catastrophes et les énergies de substitution.

Cela dit, le décalage entre la rhétorique volontariste ayant accompagné la mise en place de l'UpM et le contenu effectif de celle-ci interpelle bien des observateurs. À ce jour, le projet d'union n'a eu pour seule traduction concrète qu'un schéma de gouvernance paritaire supervisant la mise en œuvre de projets aux financements incertains⁵². On le sait, le financement des actions jugées prioritaires a été le point d'achoppement le plus évident lors de la mise en place de l'UpM. L'illisibilité des projections budgétaires a été telle que la Commission européenne dut, à la veille du premier anniversaire de l'Union, faire un geste politique en annonçant une contribution supplémentaire de 72 millions d'euros portant ainsi le budget communautaire total alloué à 90 millions d'euros. En plus des frais de fonctionnement du Secrétariat général, les principales allocations annoncées pour l'exercice 2009/2010 ont été arrêtées comme suit⁵³:

Projet prioritaire	Budget
Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)	32 millions €
Environnement – Dépollution de la Méditerranée	22 millions €
Autoroutes de la mer et autoroutes terrestres	7,5 millions €
Énergies de substitution – Plan solaire méditerranéen	5 millions €
Université euro-méditerranéenne en Slovénie	1 million €

Source : <http://europa.eu>.

La modestie des dotations communautaires, l'insensibilité des bailleurs initialement pressentis (agences internationales de développement, pays arabes du Golfe...) et les faibles engagements financiers des États membres expliquent en grande partie la démission du Secrétaire général de

52. Larabi Jaidi et Hassan Abouyoub, *op. cit.*, p. 4.

53. <http://europa.eu>, « L'Union pour la Méditerranée : la Commission renforce sa contribution aux projets prioritaires », IP/09/1113, Bruxelles, 10 juillet 2009, pp.1-3.

l'UpM, Ahmed Massad'eh, intervenue le 26 janvier 2011. Ces déficits persistent en dépit des efforts déployés par certains États membres, dont la France, pour mettre en place un instrument financier quatre fois plus substantiel : l'InfraMed, créé à l'initiative conjointe de la Caisse des dépôts (CDC) et de la Cassa Depositi e Prestiti (Cdp), serait aujourd'hui le plus important fonds d'infrastructure de la région MENA avec une dotation budgétaire s'élevant à 385 millions d'euros.

En guise de conclusion

La courte trajectoire de l'UpM permet de dresser un bilan provisoire sur sa capacité à fonctionner réellement comme vecteur de démocratie dans les PPM. Et pour cause. Si la démission du Secrétaire général, le jordanien Ahmed Massa'deh, semble donner raison aux « UpM sceptiques », force est de noter, qu'aujourd'hui, l'Union offre l'image d'une institution sans gouvernance politique (non réunion des Chefs d'État et de Gouvernement, ni des ministres des Affaires étrangères). Ceci met au clair les effets pervers de l'approche *top-down* qui avait prévalu à la création de l'UpM. L'incapacité de la coprésidence franco-égyptienne à asseoir un leadership politique au niveau de l'Union, la banqueroute financière de celle-ci et ses retombées sur les projets lancés et, plus récemment, l'agitation révolutionnaire au sud de la Méditerranée plaident pour une approche axée sur les demandes locales autant que sur l'investissement de la société civile et des institutions représentatives.

Un deuxième enseignement consiste à repenser le système européen de management des risques en l'axant sur une vision plus holistique des insécurités collectives. Ne pas prendre au sérieux le déficit démocratique chez son voisin comme défi digne de la plus haute attention, c'est méconnaître la réalité des menaces qui harcèlent aujourd'hui l'Europe. L'absence ou l'insuffisance de démocratie et d'État de droit dans la plupart des PPM est, de toute évidence, à la racine de ces menaces qu'il s'agisse de l'immigration irrégulière, du terrorisme ou des criminalités organisées. Le troisième enseignement, et non des moindres, préconiserait une rupture avec l'asymétrie et le bilatéralisme caractéristiques des relations Euromed en dotant celles-ci d'une réelle dimension multilatérale. N'est-il pas contradictoire de continuer d'axer l'essentiel des échanges Euromed sur une base bilatérale, là où le système de Barcelone est censé structurer une région⁵⁴ ?

54. Michel Camau, *op. cit.*, p. 94.



IEMed.

The European Institute of the Mediterranean (IEMed), founded in 1989, is a consortium comprising the Government of Catalonia, the Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation and Barcelona City Council. It incorporates civil society through its Board of Trustees and its Advisory Council formed by Mediterranean universities, companies, organisations and personalities of renowned prestige.

In accordance with the principles of the Euro-Mediterranean Partnership's Barcelona Process, and today with the objectives of the Union for the Mediterranean the aim of the IEMed is to foster actions and projects which contribute to mutual understanding, exchange and cooperation between the different Mediterranean countries, societies and cultures as well as to promote the progressive construction of a space of peace and stability, shared prosperity and dialogue between cultures and civilisations in the Mediterranean.

Adopting a clear role as a think tank specialised in Mediterranean relations based on a multidisciplinary and networking approach, the IEMed encourages analysis, understanding and cooperation through the organisation of seminars, research projects, debates, conferences and publications, in addition to a broad cultural programme.

EuroMeSCo

Comprising 58 institutes from 35 European and Mediterranean countries, as well as 28 observer institutes, the EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission) network was created in 1996 for the joint and coordinated strengthening of research and debate on policy and security issues in the Mediterranean, aspects considered essential for the achievement of the objectives of Euro-Mediterranean policy.

As agreed by the EuroMeSCo General Assembly in 2010, the objectives of the network are: encourage communication, foster joint initiatives and facilitate the publication of the works of member institutes; promote the activities and research of the network among experts and institutions linked to Euro-Mediterranean relations; and provide policy recommendations in the framework of the Barcelona Process and the Union for the Mediterranean.

The EuroMeSCo work plan includes the organisation of an annual conference, where the members debate political and security issues in the Mediterranean that have emerged during the year; a research programme to foster research projects among the institutes and experts of the network; and a series of seminars, workshops and meetings to stimulate debate on Mediterranean politics.