



L'Union européenne et le « printemps arabe » : le bilan

La réponse de l'Union européenne (UE) à la vague de contestation dans le monde arabe en 2011 – ce qu'on a appelé le « printemps arabe » – n'a pas semblé adéquate, tant elle s'est focalisée sur les questions sécuritaires proprement européennes, en particulier la gestion des flux migratoires et la protection des frontières. Pourriez-vous exposer les autres aspects de la politique de l'UE ?

La réponse européenne comporte trois volets majeurs. Le volet politique a été marqué par de fortes dissensions. Après un moment d'atermoiement, le soutien a été apporté à la transition en Tunisie, mais en Libye, l'intervention armée, sans même planifier une transition politique, a posé problème. La France et la Grande-Bretagne étaient porteurs de cette option, rejoints, dans le cadre d'une opération OTAN, par la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne et la Suède – la Grèce, la Bulgarie, et la Roumanie ont assuré des missions de soutien naval. L'Italie était plutôt réticente au début, alors que l'Allemagne demeurait opposée, s'abstenant lors du vote de la résolution 1973 de l'ONU (1). Le reste des pays européens ne se sont pas prononcés, et l'opération sécuritaire-humanitaire annoncée par l'UE en avril 2011, « EUFOR Libya », n'a jamais été mise en place, faute d'accord. Berlin avait alors mis en garde ses alliés contre les effets destructeurs d'une telle intervention : les risques encourus par la société et l'État libyens, mais aussi par

les autres mouvements de contestation dans les pays arabes, la crainte de l'interventionnisme occidental ayant un effet dissuasif indéniable. Quant à l'idée d'une intervention militaire en Syrie dirigée contre le régime de Bachar el-Assad, seule la France a milité pour – allant jusqu'à refuser de bombarder les positions de l'organisation de l'État islamique, même après les attentats contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper Cacher en janvier 2015, pour ne pas favoriser les forces armées loyalistes syriennes. L'UE a favorisé et soutenu le processus politique syrien, en particulier les négociations dans le cadre de l'International Support Group for Syria. En Égypte, les Européens ont soutenu le processus de démocratisation naissant, mais n'ont pas su rationaliser leur position politique face à l'arrivée au pouvoir des islamistes, puis au coup d'État du maréchal Sissi et sa politique répressive (assassinats ciblés d'opposants, disparitions forcées, torture dans les prisons, justice expéditive, contrôle des médias et du secteur associatif, etc...). Alors que pour le Bahreïn, l'UE s'est contentée d'appeler au dialogue national et à la satisfaction des « demandes légitimes du peuple bahreïni » par la mise en place de réformes, Bruxelles s'est directement impliqué dans le processus de règlement du conflit au Yémen, notamment en apportant son soutien technique à l'envoyé spécial de l'ONU. Le volet humanitaire demeure central dans la politique de l'UE pour soutenir les pays arabes qui ont connu la contestation

Avec **Saïda Bédar**,
sociologue, chercheuse au
CAPRI.

Photo ci-dessus :

Sit-in sur la place de la Kasbah, à Tunis, en janvier 2011, dans le cadre de la « révolution tunisienne » qui aboutira au départ du président Zine el Abidine Ben Ali (en poste depuis 1987), et qui sera la première d'une série de contestations populaires qui se produiront dans de nombreux pays du monde arabe. (© Leomaras)



suivie d'une difficile transition vers le pluralisme (Tunisie) ou de la guerre civile (Libye, Syrie, Yémen). L'aide va en priorité aux déplacés et aux réfugiés – 9 millions de Syriens, 2,4 millions de Yéménites, 860 000 Libyens (chiffres 2015 de l'UNHCR). L'assistance financière et technique pour l'accueil des réfugiés dans la région est doublée d'une politique d'accueil au sein des pays de l'UE d'une partie des réfugiés qui traversent la Méditerranée via la Libye ou via la Turquie – 853 000 arrivant en Grèce et 154 000 en Italie en 2015. Ce volet humanitaire est inévitablement couplé à un volet sécuritaire, dans la mesure où la gestion des flux de réfugiés implique des mesures de sauvetage en mer et de lutte contre le trafic d'êtres humains, mais aussi de régulation transfrontalière (en vigueur depuis 2004, à travers le dispositif Frontex).

“ Les mouvements « printemps arabe » étaient voués à l'échec, pas seulement parce qu'ils étaient mal organisés ou peu soutenus, mais parce que structurellement, ils ne constituaient que des mouvements de protestation, certes symptômes d'une transition socio-historique en cours, mais sûrement pas des révolutions sociales qui allaient tout changer. ”

Le volet majeur de la politique de l'UE demeure institutionnel, avec le renforcement de sa Politique de Voisinage, qui est un processus d'incitation à la démocratisation par l'assistance économique directe, l'accès aux marchés européens (via les accords de libre-échange, avec à l'horizon 2030 l'établissement de l'Euro-Med Economic Area), des accords de coopération renforcée, et la facilitation de la mobilité des citoyens du « voisinage » vers l'UE. La Politique de Voisinage n'est certes pas aussi efficace que l'élargissement dont ont pu bénéficier les pays d'Europe de l'Est et balkanique, mais elle constitue un instrument de soutien à la transition, par les réformes des systèmes économiques qui peuvent mener à des ouvertures politiques progressives et l'incitation à la résolution pacifique des conflits. Après la vague de contestations de 2011, l'UE a renforcé le dispositif par des instruments d'aide directe au secteur associatif – *Civil Society Facility* et *European Endowment for Democracy*.

À partir de ces trois volets, on obtient une politique dont la cohérence est limitée par deux facteurs majeurs : les divergences politiques (sur l'interventionnisme militaire, sur l'accueil des réfugiés) souvent indépassables ; le caractère laborieux et détourné que peut prendre l'édification de la politique extérieure

de l'UE – les difficiles arbitrages entre la Commission et le Conseil, les méandres bureaucratiques et juridiques, les répercussions des politiques publiques connexes (énergie, environnement, défense).

Cette approche européenne, que l'on pourrait qualifier de « soft power », qui s'est avérée un échec dans son soutien au « printemps arabe », peut-elle avoir des effets plus positifs sur le long terme ?

Plutôt que d'utiliser le terme de *soft power* concernant l'Union européenne, il serait plus judicieux de parler de « puissance civile » (concept élaboré par François Duchêne, un conseiller de Jean Monnet). La notion de « puissance civile » inclut aux côtés de la diplomatie et du commerce, un aspect normatif et juridique (voire éthique), qui prévaut autant dans le processus de construction, d'élargissement et d'association, de l'entité européenne, que dans la gestion des crises et conflits. L'idée est d'éloigner le spectre de la guerre en Europe, mais également de diffuser un mode de règlement des conflits qui évite



autant que possible le recours à la force. Par contraste, le *soft power* n'est qu'un instrument au service de la politique de puissance des États ; combiné au *hard power*, il est supposé créer la politique la plus efficace possible (le *smart power*) (2). La puissance civile n'est pas un instrument, c'est une posture, postnationale, fondée sur une volonté politique de palier à l'impuissance des États européens considérés individuellement, mais aussi aux effets déstabilisateurs de l'interventionnisme militaire des grandes puissances.

Le traité de Maastricht de 1992 a permis de créer une politique étrangère et de sécurité commune, et ainsi de soumettre les domaines réservés des États et leurs intérêts particuliers à des normes supérieures (règle du droit et éthique). Le traité de Lisbonne (2008) a doté l'UE d'un « haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité » ayant rang de vice-président de la Commission (Catherine Ashton, puis Federica Mogherini), qui participe à l'élaboration et conduit la

Photo ci-dessus :

Des chars de l'armée libyenne détruits par des frappes de l'aviation française lors de l'opération militaire de 2011 en Libye menée sous l'égide de l'ONU à l'initiative de la France et du Royaume-Uni, dans le contexte de la « révolution libyenne » et dans le but de « prendre toutes les mesures jugées nécessaires pour protéger les populations civiles ». (© Bernd Brincken)

politique étrangère et de défense commune (désormais intégrée, et renforcée par la création d'un État-major de l'Union européenne, en juin 2011). Un Service européen pour l'action extérieure (SEAE) rationalise l'action extérieure de l'UE et vise à renforcer son influence dans le monde – 139 délégations de la Commission font office d'ambassades de l'UE. Désormais, les États non européens établissent de puissantes représentations à Bruxelles, où ils concentrent leur effort d'influence et de lobbying. L'expérience de l'UE dans les Balkans occidentaux – processus de stabilisation et d'association débuté en 1999, opération militaire « Althea » de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine depuis 2004, aide au *state-building* du Kosovo (2000-2008), processus d'adhésion de la Serbie (débuté en 2009) – a contribué à édifier et légitimer aux yeux des Européens et de la communauté internationale la capacité normative et pacificatrice de l'UE. L'Union surpasse les

ni un accroissement des moyens militaires communs et indépendants (de l'OTAN), ni une poussée de la fédéralisation politique (3), qui confère à la diplomatie de l'UE sa force, mais c'est plutôt sa légitimité internationale, issue de ses capacités normatives, de son multilatéralisme, de ses valeurs et de ses objectifs d'intégration régionale et associations transrégionales. Dans cette optique, on comprend qu'effectivement l'UE peut jouer un rôle et exercer une influence certaine dans les phases de transition des pays arabes, en particulier de ses voisins. En tant que puissance civile, plurielle, normative et inclusive, l'UE s'est construite par un long processus institutionnel, évoluant du traité/intergouvernemental à la

“ L'UE peut bien imposer des sanctions contre les régimes répressifs, les Etats-Unis peuvent suspendre leur aide militaire, mais cela reste sans effets si les Etats du Golfe prennent le relais pour financer ces régimes. ”

constitution/affirmation d'un exécutif décisionnaire, mais également par la pratique (l'action socialement efficace), en particulier l'interaction avec son voisinage. Cependant, pour pouvoir exercer une influence sur ses voisins et associés, l'UE doit être en mesure d'élargir son offre économique et politique soumise à conditionnalité normative. En effet, si les trois secteurs majeurs qui préoccupent les pays de la rive sud de la Méditerranée – à savoir l'agriculture, la migration et la mise en place d'un bassin de production/créateur d'emplois commun – ne font pas partie des négociations, les régimes en place continueront à négliger la politique de voisinage de l'UE. Il est difficile de demander à des régimes autoritaires de se réformer, si en échange des réformes (de libéralisation économique, d'imposition de la règle de droit, de normes sanitaires et sociales), on ne leur offre pas un soutien conséquent pour résorber les masses paupérisées et sans emplois.

Comment expliquez-vous l'échec du « printemps arabe » ? Est-ce que le manque de soutien de l'Union européenne, et de la communauté internationale, ou encore les rivalités géopolitiques sont en cause ? Quelles sont les causes structurelles ?

Effectivement, les mouvements « printemps arabe » étaient voués à l'échec, pas seulement parce qu'ils étaient mal organisés ou peu soutenus, mais parce que structurellement, ils ne constituaient que des mouvements de protestation, certes symptômes d'une transition socio-historique en cours, mais sûrement pas des révolutions sociales qui allaient tout changer. Le bilan aujourd'hui est amer : l'éviction d'une dictature en Tunisie, mais une situation sociale déplorable avec des taux de pauvreté et de chômage jamais atteints et la menace djihadiste aux frontières ; la Libye en guerre civile (avec trois gouvernements en place, des dizaines de milices et une ville



Photo ci-dessus :

Le 20 mai 2015, des députés européens discutent des mesures à prendre pour lutter contre le grand nombre de migrants qui tentent de rejoindre l'Union européenne, souvent au péril de leur vie, par la mer depuis les côtes turques ou libyennes. Plusieurs mesures seront annoncées, dont un mécanisme d'urgence pour la relocalisation des migrants, un programme de réinstallation et un fonds pour la sécurisation des frontières. (© European Parliament)

États-membres en termes de compétences et capacités à : construire des institutions ; adopter et diffuser la règle de droit ; rechercher des partenaires en matière de politique internationale ; créer des normes et les promouvoir ; adopter une attitude proactive qui utilise la coercition de façon modulaire – la justice, les sanctions économiques, l'application répressive du droit (*law enforcement*), et la réponse militaire en dernier recours. Le traitement du dossier du nucléaire iranien a montré que l'UE est devenue l'acteur-puissance européen de référence. En effet, alors que la Grande-Bretagne et la France, deux des « P5 » (membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU) n'étaient pas considérés comme neutres (de par leurs intérêts particuliers, voire les biais idéologiques, ou encore la perception iranienne historiquement défavorable aux Britanniques) et que l'Allemagne n'a pas l'envergure politique adéquate, seule l'UE était en mesure de contrebalancer le poids des États-Unis, de la Russie et de la Chine. Contrairement aux analyses les plus diffusées, ce n'est



majeure aux mains de l'organisation État islamique) ; l'Égypte à nouveau sous le joug de la dictature ; la Syrie en guerre civile qui a débordé sur l'Irak ; le conflit kurdo-turc réanimé ; le Yémen en guerre civile. Les enjeux dans la région sont tels qu'il est impossible de voir émerger des positions internationales communes. L'UE peut bien imposer des sanctions contre les régimes répressifs, les États-Unis peuvent suspendre leur

“ L'expérience du « printemps arabe » nous indique qu'en dehors de cette poignée d'acteurs régionaux – les monarchies en proie à la crainte de leur disparition ou la Turquie face à sa question nationalitaire –, aucun acteur rationnel n'a intérêt à favoriser l'option de la rupture sociale violente entraînant la suppression brutale de l'ordre établi et laissant place au chaos. ”

aide militaire, mais cela reste sans effets si les États du Golfe prennent le relais pour financer ces régimes. Une coalition objective États-Unis/Europe/Russie/Iran peut intervenir directement en Syrie pour lutter contre les factions djihadistes, mais elle est entravée par le soutien financier et logistique qu'offrent à ces factions certains États du Golfe, qui veulent garder une influence sur des acteurs au Levant et ne veulent pas d'une expérience de démocratisation (inévitable dans le règlement politique du conflit), et la Turquie qui ne veut pas d'une entité kurde-PKK autonome à sa frontière. Les facteurs géostratégiques ne font donc que rajouter de la difficulté à cette question de la transition qui, *in fine*, doit trouver ses réponses au sein des sociétés arabes elles-mêmes. L'expérience du « printemps arabe » nous indique qu'en dehors de cette poignée d'acteurs régionaux – les monarchies en proie à la crainte de leur disparition ou la Turquie face à sa question nationalitaire –, aucun acteur rationnel n'a intérêt à favoriser l'option de la rupture sociale violente entraînant la suppression brutale de l'ordre établi et laissant place au chaos. Le défi consiste à favoriser la réforme tout en maintenant la continuité des États (dans leurs capacités de contrôle territorial, de protection des populations, et finalement de maintien des instruments institutionnels pour opérer la réforme).

La difficulté du processus de réforme d'un État contrôlé par un régime autoritaire et illégitime est qu'il intervient dans un contexte où les forces antidémocratiques se sont installées au point de devenir structurelles – les réseaux personnalisés (claniques, népotiques) ont colonisé le pouvoir central et

maintiennent des relations de cooptation et/ou de marchandage avec des réseaux de puissance informels clientélistes, contribuant à l'atomisation de l'autorité et de la souveraineté de l'État. Derrière des apparences d'États forts, les régimes dictatoriaux trônent sur les dépouilles de l'État qui s'effondre rapidement en cas d'interventions exogènes. Le clientélisme et la corruption de ces régimes déteint sur l'ensemble des relations sociales, au point où les élites émergentes, issues du monde économique et culturel, ne peuvent plus jouer leur rôle de relais possibles des alternatives politiques. Ainsi, les politiques d'incitation à la libéralisation économique mises en place par les institutions financières internationales dans les années 1990 et 2000 n'ont non seulement pas abouti au cercle vertueux escompté de l'émergence des classes moyennes et acteurs économiques privés participant à la



décision politique, mais ont renforcé le système de prédation au sommet des États, favorisant la privatisation des biens communs au profit des dirigeants-oligarques. En Égypte, par exemple, on estime que l'économie nationale est détenue à près de 60 % par l'armée, au point où les économistes parlent de « *Military Inc.* ».

On comprend bien que le « printemps arabe » était constitué de mouvements mal organisés, mais a-t-il été pensé en amont ?

Les formes disparates qu'ont revêtues les différents mouvements ayant pris part au « printemps arabe » ne nous permettent pas d'évoquer une pensée précise en amont. Le spectre des courants représentés, allant des libéraux aux islamistes en passant par des mouvements revendicatifs politiquement mal définis (souvent corporatistes), est inévitablement le reflet d'un débat miné par la répression politique, le manque de liberté d'expression et d'interaction, ou encore le déclin des structures académiques et de la vie culturelle. La contestation

Photo ci-dessus :

Le 30 octobre 2015, Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, assiste à Vienne à une réunion entre les grandes diplomates mondiales pour tenter d'esquisser les contours d'une solution politique au conflit syrien. (© European External Action Service)

n'est certes pas un mouvement d'humeur amplifié par les nouveaux médias sociaux, mais ce n'est sûrement pas une révolution pensée et encadrée par des intellectuels et des leaders charismatiques.

Or, historiquement dans le monde arabe, et dans l'ensemble du monde arabo-musulman, on trouve un discours quasi-ininterrompu sur la transition, qui réémerge à chaque moment de rupture : la colonisation occidentale et russe (dans le monde arabe, dans le Caucase et en Asie centrale) au XIX^e siècle ; la fin de l'Empire ottoman et du califat au début du XX^e siècle ; la décolonisation au milieu du XX^e siècle ; la révolution islamique en Iran à la fin du XX^e siècle. Il existe un vaste corpus intellectuel qui pose la question de la recomposition des liens sociaux, de la place du religieux, de la réinterprétation de la tradition, de la réforme et de la conduite

Est-ce que, pour les pays arabes, la relation stratégique avec les États-Unis apparaît comme une alternative à la relation avec l'Europe, qui peine à atteindre le niveau stratégique ?

En aucun cas la relation avec les États-Unis ne peut devenir pour le monde arabe une « alternative » à la relation avec l'Europe. Pour des raisons historiques et géopolitiques – le « voisinage » potentiellement espace commun de co-développement, les continuums géostratégiques de la Méditerranée à la mer Noire, et de la bande sahélo-saharienne au Golfe –, mais aussi pour maintenir justement la possibilité de l'alternative. La stratégie de « changement de régime » par la rupture violente illustrée en Irak, a incité les pays arabes à élargir et diversifier leurs

“ Derrière des apparences d'États forts, les régimes dictatoriaux trônent sur les dépouilles de l'État qui s'effondre rapidement en cas d'interventions exogènes. ”

alliances et partenariats pour ne plus dépendre de la relation avec Washington. Les États-Unis visent autant que l'Europe à favoriser l'option de la transition démocratique dans le monde arabe, dans la mesure où c'est la seule option qui garantirait la stabilisation et la pérennité de leurs acquis et intérêts stratégiques. L'accès et l'influence ne peuvent pas être garantis par la seule puissance militaire, et c'est en croisant leur critère de puissance inégalée, le domaine techno-militaire, avec des critères de *soft/smart power* (culturel, diplomatique et normatif) que les États-Unis pensent pouvoir maintenir et développer leur influence au « Grand Moyen-Orient » (de la Méditerranée à l'Asie centrale). Leur posture est préemptive, elle consiste à influencer un processus inévitable de transformation de la région favorisée par la globalisation, l'émergence de puissances régionales et une intégration poussée de la région à l'Asie. En ce sens, le « désengagement » américain du Moyen-Orient au profit d'un tournant asiatique est une pure vue de l'esprit de certains commentateurs européens. Le Moyen-Orient fait partie de l'Asie pour Washington (*South West Asia*), et quoi qu'il en soit, la logique des continuums géostratégiques ne peut plus dissocier l'Asie ni du Moyen-Orient, ni de l'Afrique.

Entretien réalisé par la rédaction

Notes

(1) La résolution du 17 mars 2011 autorisait une intervention pour faire respecter le cessez-le-feu et instaurer une « *no-fly zone* », mais l'opération de l'OTAN a quelque peu outrepassé ce mandat en détruisant les capacités militaires du régime de Kadhafi au profit des forces rebelles.

(2) Le *soft power*, tel que défini par le politologue américain Joseph Nye, c'est : un ensemble de moyens intangibles non violents (attraction/influence culturelle, morale, politique, normalisation via l'« *agenda setting* ») utilisés pour coopter des acteurs plutôt que de les contraindre et qui se combinent au *hard power* (moyens coercitifs, violents ou non violents, tels les sanctions économiques).

(3) C'est, entre autres, la thèse de Zaïki Laïdi (*La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2005).



Photo ci-dessus :

Des manifestants agitent le drapeau national sur la place de la Perle à Manama, capitale du Bahreïn, le 20 février 2011. Le mouvement contestataire bahreïni, mené par les chiites (qui constituent la majorité de la population) mais politiquement très diversifié, revendiquait une ouverture démocratique que la dynastie au pouvoir ne semble pas prête à accepter. En mars 2011, le régime a appelé à une intervention armée du Conseil de Coopération du Golfe et a mené une sévère répression de l'opposition. (© AFP/Phil Weymouth)

du changement socio-historique. Sans doute que ce corpus gagnerait à être réétudié pour favoriser une analyse critique des évolutions récentes, et surtout à être enrichi par une nouvelle approche transversale multidisciplinaire. Une telle approche permettrait de dépasser l'analyse purement historiographique et anthropo-sociologique, notamment par l'apport de la philosophie. En effet, d'une façon générale, les sciences humaines et sociales ont tendance à éluder la question de la subjectivité. Or, c'est cette question qui est au cœur de la crise des sociétés arabo-musulmanes – en tant qu'elle renvoie à l'arrière-plan éthique des structures de la socialité. Recentrer la réflexion sur la subjectivité apporterait une nouvelle compréhension des difficultés à établir un système politique, un mode social, affranchis des rapports de domination. Les guerres civiles, les conflits sociaux réglés par des explosions de violence récurrentes, l'aggravation des inégalités et de la pauvreté, ne sont pas entièrement compréhensibles dans un champ réductible au politique, à l'histoire et au savoir. Le symbolique et le spirituel sont à prendre en compte pour penser la sortie de crise et la transition.