



Les politiques méditerranéennes de l'Europe : trente ans d'occasions manquées

Jean-François Daguzan

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2016/4 Hiver , PAGES 11 À 24

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365675369

DOI 10.3917/pe.164.0011

Date de mise en ligne : 07/12/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-4-page-11?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les politiques méditerranéennes de l'Europe : trente ans d'occasions manquées

Par **Jean-François Daguzan**

Jean-François Daguzan est directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

L'Union européenne tente depuis plus de trois décennies de définir une stratégie méditerranéenne. Mais ni le processus de Barcelone, ni la Politique européenne de voisinage, ni l'Union pour la Méditerranée n'ont pu créer une communauté méditerranéenne pour le développement ou la sécurité. Les perspectives actuelles sont peu encourageantes, même si la situation dans nombre de pays de la rive sud, et les conflits du Levant ou du Sahel, rendent une telle stratégie encore plus pressante.

politique étrangère

L'Union européenne tente de poursuivre une politique méditerranéenne depuis plus de 30 ans¹. Après la chute de l'URSS cet objectif semblait à sa portée, la guerre du Koweït et le rapprochement israélo-palestinien la rendant prioritaire. Cette politique, passé l'élan initial, est pourtant allée en s'affaiblissant, jusqu'à quasiment s'éteindre. Aujourd'hui, une Europe désarmée regarde sombrer ou brûler un environnement régional qu'elle peine à comprendre, encore plus à aider. Jamais le fossé n'a été plus profond entre les rives de la Méditerranée alors que se dresse un mur physique et mental qui a pour nom : terrorisme islamique, réfugiés et conflits.

Dès les années 1960 des accords de coopération sont signés d'abord bilatéralement puis par zones (occidentale, orientale avec les cas spéciaux de la Yougoslavie, de la Turquie et d'Israël). Mais la guerre froide impose sa césure : les pays méditerranéens se rattachent peu ou prou à chacun des deux blocs, le statut « non-aligné » de certains dissimulant à peine leur inclination socialiste. L'OTAN et la 6^e flotte règnent sur le bassin tandis que la 5^e *Eskadra* soviétique s'attache à les challenger. Kadhafi, au pouvoir à partir de 1969, joue une partition indépendante, au fort potentiel

1. 1972, lancement de la Politique méditerranéenne globale (PMG) à vocation exclusivement économique.

de déstabilisation *erga omnes*, alors que le terrorisme palestinien mobilise l'attention de l'opinion internationale.

À partir de 1991, la chute du mur de Berlin et la disparition de l'Union soviétique rebattent les cartes. Au tout début des années 1990 une première initiative est lancée à l'initiative de l'Espagne et de l'Italie : la Conférence pour la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM), à l'imitation de la CSCE (qui deviendra OSCE). Mal préparée, trop ambitieuse, elle se perd dans les complexités méditerranéennes. La question palestinienne plane déjà sur les débats. La France, brutalement douchée par son échec au Liban, tente de se relancer sur la Méditerranée occidentale en créant le Forum méditerranéen à Tanger, axé sur la culture, et un premier Processus 5+5. Informel et non contraignant, réservé aux deux rives de la Méditerranée de l'Ouest (avec les institutions européennes et l'Union du Maghreb arabe), ce dernier échoue sur la mise sous embargo de la Libye et la guerre du Koweït.

L'invasion du Koweït et la réponse occidentale (500 000 hommes déployés dans le Golfe) créent un maelström anti-occidental dans les pays arabes. À sa périphérie, l'Europe voit, stupéfaite, des masses arabes crier leur haine devant des leaders dépassés, alors que défilent en boucle les missiles de Saddam sur les nouveaux médias mondialisés. L'électrochoc incite les pays européens à se mobiliser contre cette «dérive des continents²». En 1994, une communication de la Commission au Conseil fait un état particulièrement lucide de la situation et propose une politique ambitieuse³.

1995 : l'année de tous les espoirs

Le succès fut au rendez-vous à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995. La salubre peur européenne, l'intérêt bien partagé des leaders méditerranéens, et les accords d'Oslo signés l'année précédente, convergent vers la signature d'un texte ambitieux, dessinant une communauté de destin entre l'Europe en formation et les pays riverains (Mauritanie, Jordanie et Palestine incluses mais sans la Libye) – une partie de ces pays étant engagés dans un processus d'adhésion (Chypre, Malte, Turquie).

Le texte prévoyait trois volets de coopération⁴ : 1) Le «Partenariat politique et de sécurité» ambitionnait de créer «un espace commun de paix

2. Selon les mots d'Henri Regnault.

3. Communication de la Commission au Conseil d'Essen, octobre 1994 : «Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : établissement d'un partenariat euro-méditerranéen», 10-94 (427), du 25 octobre 1994, Bulletin de l'Union européenne 2/95.

4. Voir texte intégral sur : <http://eur-lex.europa.eu>.

et de sécurité», et proposait pour plate-forme : le règlement pacifique des conflits, la réduction des armements, le renoncement au terrorisme et la lutte contre la prolifération. 2) Le volet «économique et financier» annonçait une grande politique économique fondée sur des aides financières substantielles aux États du Sud et de l'Est en échange de réformes administratives, douanières et financières de type libéral, et la mise en œuvre, à l'horizon 2020, d'une «zone méditerranéenne de libre-échange». 3) Le dernier volet, «attrape-tout», touchait aux domaines politique et social, mêlant évolution des droits de la femme, élections libres, progression démocratique et développement de la société civile. Cette dernière dimension fut le parent pauvre du projet.

Ce Partenariat euro-méditerranéen (PEM) s'inscrivait dans le mouvement de la mondialisation libérale, recoupant les idées d'un Shimon Pérès qui, avec son concept de *New Middle East*, plaidait pour une intégration économique du Proche et Moyen-Orient marginalisant *de facto* les problèmes politiques : l'UE endossa cette vision. L'assassinat d'Itzhak Rabin le 4 novembre 1995 mit un terme au processus de paix et tua dans l'œuf cette dynamique.

Cette même année, l'OTAN lançait à l'initiative de l'Espagne et de l'Italie son «dialogue méditerranéen». Il s'agissait de ne pas laisser l'initiative à la seule UE. Mais ce partenariat n'incluait que certains États méditerranéens (pays du Maghreb francophone, Égypte, Jordanie, Israël) et se limitait à l'information, à la formation, et à des mesures de transparence (association aux manœuvres.)

De Charybde en Scylla

En 1999, Paris tente de relancer le projet de Charte méditerranéenne annoncé dans la Déclaration de Barcelone⁵. Ce texte, symbolique, eût marqué l'indivisibilité de destin entre Europe et Méditerranée, délimitant un espace conjoint de sécurité et de stabilité : il ne fut pas signé, la crise continuant au Proche-Orient.

Le dixième anniversaire du Partenariat, en 2005, à Barcelone même, confirma sa paralysie. Le blocage traduisait une double réalité. Les pays du Sud, au-delà du contentieux avec Israël, étaient insatisfaits des résultats obtenus (quelle que fût leur responsabilité en la matière) et affichaient une incompréhension – réelle ou feinte – des objectifs européens, notamment

5. Voir J.-F. Daguzan, «La Charte pour la paix et la stabilité : un socle concret pour la maison commune euro-méditerranéenne», STRADEMED, Euro-Méditerranée 1995-1999, premier bilan du Partenariat, FMES, Toulon, 2000, p. 111-122.

depuis le lancement en 2003 de la Politique de voisinage. « L'appropriation » du partenariat par le Sud avait échoué. Seul point positif : le programme financier MEDA et les accords bilatéraux avaient représenté un soutien significatif à certains États, et les programmes de coopération noué des liens forts, sous-tendus par des centaines de micro-coopérations. Mais la paralysie était telle que la Commission intitulait sa communication sur le PEM dix ans après son lancement : « Passer aux actes.⁶ »

L'ambition du PEM avait été remarquable dans sa triple dimension mais elle n'avait pu surmonter les crises (notamment l'affaire israélo-palestiniennne) pour imposer un cadre générique de coopération. Et le lancement en 2003 de la Politique de voisinage rendait illisible le projet de l'UE en matière de politique étrangère de proximité. Mais y en avait-il un ?

L'outil égalisateur de la Politique de voisinage : la fin d'une ambition régionale ?

Pour répondre à la diversité de ses périphéries, l'UE mit en place à partir de 2003 le cadre politico-juridique de la Politique de voisinage (PEV). L'approche avait pour intérêt de normaliser la démarche de coopération de l'Union. Le référentiel reprenait la philosophie politique et économique de l'Europe et certains critères en matière de sécurité (essentiellement contre le terrorisme et la prolifération). Les États partenaires devaient adhérer à ce *corpus* pour bénéficier de l'aide européenne. Mais cette dimension théorique se concrétisait dans des points très pratiques : mise en conformité des législations, réforme des administrations, fiscalité, douanes, etc.

La PEV s'articulait alors autour de trois concepts : l'appropriation, la différenciation sélective (spécificité de chaque pays) et la conditionnalité ; (l'aide est subordonnée à certains progrès ou comportements)⁷.

La principale qualité de la PEV fut d'égaliser pour tout État périphérique les conditions d'accès à la coopération européenne ; mais cette qualité fut vécue aussi comme son défaut principal. On lui reprocha de nier les spécificités nationales et régionales, et de considérer que l'Ukraine valait le Maroc, et la Moldavie la Tunisie. Cette politique fut perçue comme ignorant les processus historiques de coopération et les liens particuliers

6. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la préparation de la conférence des ministres des Affaires étrangères de Tampere (27 et 28 novembre 2006). Le partenariat euro-méditerranéen : passer aux actes, Bruxelles, le 25 octobre 2006 COM final.

7. Voir E. Lannon (dir.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges/Les défis de la politique européenne de voisinage*, Cahiers du Collège d'Europe, Bruxelles, European Inter university Press-Peter Lang, 2011.

établis de longue date. Les optimistes voyaient dans la PEV l'approfondissement de Barcelone et la concrétisation des exigences de l'UE : résultats politiques et économiques contre financements. Les pessimistes pressentaient au contraire la fin d'une démarche multilatérale assez unique (le Partenariat), qui incluait l'idée d'un destin partagé, la notion de co-développement, et l'affirmation d'une spécificité méditerranéenne plongeant ses racines dans l'histoire.

L'ambition du PEM s'est en définitive diluée dans les relations bilatérales peu dynamiques, et la PEV fut perçue par le Sud comme un moyen d'éliminer le Partenariat et sa dimension politique. Paradoxalement, c'est pour mieux reprendre en compte cette dernière spécificité que la France s'attacha à achever le Partenariat, pour lui substituer une nouvelle ambition : l'Union pour la Méditerranée.

L'Union pour la Méditerranée : une bonne idée fracassée

Parvenu au pouvoir, Nicolas Sarkozy faisait de l'Union pour la Méditerranée un des principaux chevaux de bataille de sa politique extérieure. Candidat, il avait posé à Toulon le 7 février 2007 les bases d'une Union méditerranéenne⁸. Après un démarrage contrarié par des erreurs de communication, notamment vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Union européenne, le nouveau projet a fixé le 13 juillet à Paris ses axes de travail et d'action ; puis, à la conférence des ministres des Affaires étrangères à Marseille les 3 et 4 novembre 2009, les prémices de sa structure⁹.

Les discours du président français proposant une nouvelle initiative en Méditerranée (Toulon, puis Tanger) portaient d'une critique radicale du Partenariat euro-méditerranéen, et du caractère bureaucratique et euro-orienté du processus engagé en 1995. La proposition française était de lui substituer une initiative politique marquant l'égalité des partenaires des deux rives, et réalisant rapidement des projets concrets¹⁰.

Porteuse d'une réelle attente, l'UPM fut victime de ses propres sous-entendus, et de sa construction idéologique. Dans l'esprit de ses concepteurs figurait l'idée – consciente ou non – d'une Méditerranée telle qu'imaginée par le Second Empire – rencontre de la latinité et

8. Texte intégral sur le site de soutien à Nicolas Sarkozy : <http://sites.univ-provence.fr>.

9. AFP, Reuters, « L'Union pour la Méditerranée officiellement lancée », *Le Monde*, 13 juillet 2008, disponible sur : www.lemonde.fr.

10. Voir D. Schmid, *La politique méditerranéenne de l'UE, au risque de l'UPM*, VII Seminario internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterraneo, Conflictos regionales y estrategias de seguridad, Eduard Soler i Lecha et Fadela Hilali (dir.), CIDOB, Barcelone, 2009, p. 37.

de l'arabité –, maintenue jusque dans les années 1960 pour défendre la colonisation, et qui n'est d'ailleurs pas étrangère à Barcelone 95¹¹. Cette vision constituait en réalité pour la France une soupape de sécurité, l'espace continental étant verrouillé par l'Allemagne notamment – il s'y ajoutait en l'occurrence au début du xxi^e siècle une forte dose d'anti-européanisme. La première version du projet – contre tout réalisme – éliminait l'Allemagne et l'Union européenne, oubliant que le voisin d'outre-Rhin avait joué un rôle majeur dans l'appropriation du processus de Barcelone par l'Europe du Nord en 1995, et que l'UE payait... Qui plus est, il paraissait un peu trop clair que l'affaire avait été aussi montée pour sortir la Turquie d'une dynamique d'adhésion, et la confiner à un espace méditerranéen limité. Ankara, qui avait compris la manœuvre, se déchaîna contre le projet. Il s'agissait enfin d'opposer la collectivité d'États souverains, réunis dans une organisation multilatérale classique, au supposé modèle bureaucratique intégrateur et directif de l'UE.

L'UPM, caisse de résonance des blocages de la région

L'avalanche des critiques et la découverte de la dure réalité des rapports de force firent reculer la présidence française, qui réintégra tout le monde dans le projet (y compris la Ligue arabe, non initialement prévue). Mais une autre difficulté pointait immédiatement, le président français ayant imprudemment promis les mêmes responsabilités à plusieurs des principaux leaders maghrébins... La France se replia donc vers des appuis plus orientaux : le président Moubarak assumera la première co-présidence, et Bachar Al-Assad sera invité aux festivités du 14 Juillet, le premier secrétariat général étant confié à un Jordanien.

Les résultats de ce nouveau montage ne se firent pas attendre et le processus politique fut bloqué suite à la guerre de décembre 2008 contre le Hamas à Gaza. Comme redouté, l'UPM se transforma en caisse de résonance de toutes les récriminations politiques de la région. La nouvelle institution devait pourtant en principe prendre son essor sur six projets « concrets » mobilisateurs : la dépollution de la Méditerranée, les autoroutes maritimes et terrestres, la protection civile pour répondre aux catastrophes naturelles, une université euro-méditerranéenne, l'énergie solaire, et une « initiative méditerranéenne de développement des affaires. » Mais la politique ne se marginalise pas si aisément.

11. Voir J.-F. Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », Dossier coordonné par P.-Y. Beaurepaire : « Recompositions géopolitiques en Méditerranée : un défi pour les Mediterranean Studies », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 89, 2014, p. 65.

Ce qui était devenu le Partenariat euroméditerranéen/Union pour la Méditerranée lors de la conférence de lancement du 15 juillet 2008 à Paris avait affiché des ambitions. La question financière était primordiale. Or, pour la Commission européenne, il était hors de question d'utiliser les fonds de la Politique de voisinage et, très vite, l'appel aux fonds souverains du Golfe (et notamment du Qatar) devait se heurter aux réalités de la crise économique et financière mondiale. Dès son lancement, la nouvelle organisation trouvait donc ses limites budgétaires.

L'UPM, qui devait être la grande organisation mobilisatrice du projet euro-méditerranéen, n'est plus aujourd'hui que la gestionnaire d'une vingtaine de projets – honorables mais limités. La montagne, du fait des erreurs majeures de ses concepteurs, a accouché d'une souris.

Le choc des révolutions arabes : la fin d'un modèle

Les révolutions et autres mouvements de transformation des rives sud et est de la Méditerranée prirent de court l'Union européenne, comme ses États membres. Le modèle de coopération qui s'était mis en place depuis 1995, renforcé par l'UPM, reposait sur des liens étroits avec les leaders autoritaires du monde arabe, qui garantissaient la stabilité du système. Avec leur sortie forcée, le modèle de stabilité autoritaire disparaissait d'un coup. L'Union européenne, fortement choquée par la crise économique et financière, se retrouvait spectatrice muette d'un tremblement de terre massif à sa porte. L'appel aux processus démocratiques et la conscience des difficultés économiques à venir étaient désormais les leitmotifs d'une époque incertaine¹². Il fallut attendre le «réexamen de la Politique européenne de voisinage» de novembre 2015, pour assister à une prise en compte officielle des bouleversements qui embrasaient tant l'Est européen (Biélorussie, Géorgie, Ukraine, etc.) que les pays arabes¹³.

Le texte prend la mesure du changement : «Au cours des douze dernières années, nombre de pays entourant l'UE ont connu des changements radicaux. Certains de ces changements ont été positifs : des acteurs locaux ont pris des mesures en vue d'engager des réformes pour instaurer l'état de droit et la justice sociale et renforcer l'obligation de rendre des comptes, l'attribution du prix Nobel de la paix au quatuor tunisien en étant l'illustration. Dans le même temps, les conflits, l'essor des extrémismes et du terrorisme, les violations des droits de l'homme

12. «The EU Response to the Arab Spring», Washington The Brookings Institution, Bruxelles, 12 juillet 2011, A 276/11, 5 p., disponible sur : <www.consilium.europa.eu>.

13. Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Bruxelles, le 18 novembre 2015, JOIN (2015) 50 final, 25 p.

et d'autres défis posés au droit international, ainsi que les bouleversements économiques ont entraîné un afflux de réfugiés. Tout cela a laissé des traces à travers l'Afrique du Nord et le Proche-Orient, comme en témoignent le lendemain des printemps arabes et la montée en puissance de l'EEIL (État islamique en Irak et au Levant)/Daech.¹⁴ »

La communication souligne aussi « l'interdépendance » entre l'UE et sa périphérie et prêche pour la mise en œuvre de « partenariats plus efficaces ». Pour y parvenir, les instances communautaires préconisent les mêmes recettes : bonne gouvernance, marchés ouverts, croissance et développement économique sans exclusive. Récent est l'accent mis sur la sécurité, qui s'impose désormais comme un sujet non seulement majeur mais pratique et opérationnel : « Intensification avec nos partenaires des travaux en matière de réforme du secteur de la sécurité, de prévention des conflits et d'élaboration de stratégies de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, dans le respect absolu du droit international sur les droits de l'homme.¹⁵ »

Ces considérations se trouvaient déjà dans Barcelone 95. La nouvelle PEV propose d'agir concrètement sur la prévention des conflits, « au moyen de procédures d'alerte précoce alliées à des mesures préventives également précoces, et au renforcement de la capacité des partenaires à cet égard¹⁶ ». L'insistance sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) vise à faire évoluer le rôle des armées vers plus de professionnalisme. On insiste également sur le soutien à la lutte contre la prolifération NRBC, contre le radicalisme, et sur le soutien spécifique à la jeunesse ; sur la lutte contre la criminalité organisée ; sur la relance de la PSDC et la mise en place de partenariats ; sur la gestion de crises de toutes natures (sanitaires, naturelles ou industrielles) par le renforcement de la coopération des protections civiles ; enfin sur une coopération accrue concernant les migrations et les réfugiés, avec la mise en œuvre d'une « approche intégrée » assurant le contrôle aux frontières et l'insertion des migrants réguliers. Plus intéressant, le texte souligne la nécessité de prendre en compte les zones périphériques qui influent sur la sécurité de l'espace euro-méditerranéen – notamment le Golfe, le Sahel ou la mer Noire¹⁷. Le texte met enfin en avant un rôle accru pour l'UPM « dans le soutien apporté à la coopération entre voisins du Sud ».

14. *Ibid.* p. 2

15. *Ibid.* p. 3.

16. *Ibid.* p. 4.

17. *Ibid.* p. 22.

Le document souligne que l'UE a engagé 15 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour contribuer à la stabilisation de son voisinage : somme considérable pour un temps de disette. La question demeure de l'impact réel de ces financements en faveur de la stabilité recherchée.

La nouvelle politique méditerranéenne de l'UE : une grande stratégie ?

En juin 2016, au terme d'un long cheminement et d'innombrables allers et retours, « la nouvelle stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne » a vu le jour, sous le titre : « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte.¹⁸ » Ce texte s'intéresse évidemment à la Méditerranée : « Une Méditerranée, un Moyen-Orient et une Afrique paisibles et prospères », reprenant globalement les considérations développées au profit de la politique de voisinage renouvelée.

L'UE prend acte du « tourbillon » de crise sans doute ouvert pour des décennies. Il s'agit donc de développer des stratégies propres (résolution des conflits et développement des droits de l'homme) pour faire face à la menace terroriste, au défi démographique, aux migrations et au changement climatique, et « de saisir les opportunités pour une prospérité partagée ». La résolution des conflits aura pour priorité la Syrie, la Libye et le conflit israélo-palestinien – sur la base de la solution à deux États, et des lignes d'armistice de 1967¹⁹.

Cette stratégie constate avec réalisme le déficit de dynamique des organisations régionales *ad hoc*. L'UE favorisera dès lors une « coopération multilatérale fonctionnelle », censée faire le pont avec les autres organisations. Cette coopération « pratique », conduite *via* l'Union pour la Méditerranée, s'occupera plus spécifiquement des trafics, de la sécurité des frontières, du contre-terrorisme, de la non-prolifération, de l'eau et de la sécurité alimentaire, de l'énergie et du climat, des infrastructures, et du management des désastres²⁰. La Turquie campe également au cœur des préoccupations, à travers « l'ancrage à la démocratie » du pays, et la « poursuite du processus d'adhésion » (que l'on sait pourtant problématique).

L'ouverture vers le Golfe et la bande saharo-sahélienne est intéressante (elle était déjà évoquée dans la PEV renouvelée). Elle est en réalité

18. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, juin 2016, 54 p., disponible sur : <http://europa.eu>.

19. Objectif désormais physiquement irréalisable mais symbolique.

20. Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Bruxelles, le 18 novembre 2015, JOIN (2015) 50 final, p. 35.

Une ouverture vers le Golfe et le Sahel

une redécouverte du Partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient adopté par le Conseil européen le 14 juin 2004, texte remarquable dont les propositions avaient pourtant tout de suite été passées par pertes et profits²¹. L'UE suggère donc un dialogue avec l'Iran et le Conseil de coopération du Golfe (CCG), et souligne les interconnexions incontournables avec le Sahel d'une part, la Corne de l'Afrique de l'autre – la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme s'imposant ici comme des sujets centraux.

Les pages sur la Méditerranée élargie ne se distinguent guère par leur novation ou leur dynamique : écho de la difficulté à s'accorder lors de la rédaction... La stratégie globale reflète, par son caractère lénifiant, la crise majeure que connaît aujourd'hui l'UE. Le maître-mot de la version anglaise est *join-up* – traduit par « concertation²² ». Concertation entre États membres, concertation avec les partenaires : si le dialogue est certes nécessaire, l'omniprésence de ce terme n'en dénonce pas moins quelque désarroi face aux modalités de l'action. La stratégie de l'UE doit, au final, être « crédible » (ce qui est bien le moins), et « réactive » (et non active).

Faute d'une véritable dynamique interne et d'un accord sur les buts stratégiques et les moyens d'y parvenir, la stratégie se contente d'un catalogue. Comment imposer une vision vers l'extérieur quand la cohésion interne est absente²³ ? Et pourtant jamais la situation n'a été si mauvaise. Comme le souligne le texte : le terrorisme, les masses de réfugiés, les conflits, font basculer la Méditerranée dans une situation nouvelle – au moins pour sa partie orientale et pour le Sahel. Et d'une certaine manière, le Maghreb francophone est pris en étau entre ces deux zones crisogènes et leur cortège de violence.

Et ça ne devrait pas s'arranger...

Quel bilan pour ces vingt années de coopération contrariée ? On ne peut que regretter les occasions manquées. Quand Nicolas Sarkozy, dans un accès de lyrisme, s'écriait : « C'est ici que tout se gagnera ou c'est ici que tout se perdra », il n'avait pas tort.

21. Cette nécessité absolue de penser en terme d'interconnexions a été défendue avec acharnement, voir notamment, J.-F. Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », *op. cit.* « Sécurité et défense de l'UE, Textes fondamentaux 2004 », vol. 5, *Cahiers de Chaillot* n° 75, février 2005, disponible sur : <www.iss.europa.eu>, p. 136.

22. « Become More Joined-Up », p. 49. Synthèse en français, SN 10193/16, p. 5.

23. T. Schumacher, « Back to the Future: The "New" ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of the Ambition », *CEPOB*, n° 1, 16, p. 3, disponible sur : <www.coleurope.eu/cepob>.

La coopération méditerranéenne s'est heurtée à deux logiques contradictoires de la part de l'Union européenne : celle de l'assimilation limitée ou réduite aux acquêts (PEV), et celle de la sécurité à tout prix associée au libéralisme dominant (PEM-UPM).

Deuxièmement le projet global s'est heurté au refus de la primauté du politique. Le conflit israélo-palestinien, mais aussi le conflit du Sahara occidental, le conflit de Chypre avaient beau être chassés par la porte, ils revenaient par la fenêtre. Chaque drame paralysant un peu plus la situation politique et les tentatives d'une coopération globale qui ne pouvait en rester qu'au stade technique.

Troisièmement, le projet euro-méditerranéen s'est construit, côté UE, sur l'adhésion au modèle de « stabilité autoritaire » décrit en son temps par Hubert Védrine. Autrement dit, c'est par le marchandage avec les régimes autoritaires que l'UE achetait sa sécurité. Ce choix implicite a eu pour effet d'aveugler les Européens sur les modèles répressifs en place – (confortés par le blanc-seing américain antiterroriste dans l'après 11 Septembre). D'où le renforcement souterrain d'une opposition invisible (surtout à qui ne voulait voir), qui profita aux plus structurés : les mouvements islamiques (essentiellement la mouvance des Frères musulmans), puis les djihadistes.

L'UPM aurait pu être la grande relance qu'appelait la dynamique euro-méditerranéenne. Mais la multiplication des erreurs (la tentative de marginalisation de l'Allemagne et de l'UE notamment) et la bataille des egos dirigeants outre-Méditerranée tua l'initiative dans l'œuf. Côté OTAN, le Dialogue méditerranéen (auquel il faut adjoindre l'Initiative de coopération d'Istanbul, qui ouvre le dialogue avec le Moyen-Orient et le Golfe) reste limité par sa nature même (sa dimension défense), et la présence d'Israël²⁴. Seul semble surnager le processus 5+5, relancé en 2001 après 10 ans d'atonie. Ce dialogue, par son caractère informel, trouve grâce auprès de l'ensemble de ses participants et permet une réflexion utile sur le terrorisme, la sécurité maritime et d'autres sujets²⁵. Mais une fois encore la dimension politique en est absente.

24. Voir notamment A. Benantar, « (Re)penser le(s) relation(s) OTAN-Maghreb : perspectives et limites d'un dispositif régional de sécurité limité au Maghreb ? » et J.-L. Samaan, « Le Dialogue méditerranéen à l'épreuve du Printemps arabe » in B. Saïdy (dir.), *L'OTAN et le Maghreb*, Paris, L'Harmattan/FRS, 2014.

25. Ce dialogue est organisé en rencontre de chefs d'États (rares), et ministérielles (régulières). Dans le domaine de la défense, les chefs d'état-major se rencontrent désormais et, côté intérieur, outre le terrorisme, les sujets concernent la criminalité organisée et l'immigration illégale. Les autres dimensions sont l'éducation, l'eau, l'environnement, le transport, les migrations, l'enseignement supérieur et la recherche. Voir J.-F. Coustillière (dir.), *Le 5+5 face au défi du réveil arabe*, Paris, L'Harmattan, 2012.

La Méditerranée se retrouve une nouvelle fois sans vision²⁶. Aujourd'hui si le constat de l'UE est lucide, comme semblent le montrer les textes, on voit mal émerger une véritable dynamique. L'UE donne l'impression de n'avoir pas pris la mesure de l'intensité de la situation, et de continuer avec les instruments du passé.

La Méditerranée une fois de plus sans vision

À sa décharge, les réactions des pays du Sud et de l'Est méditerranéens (hors zones de guerre) ne peuvent rendre optimistes sur l'établissement d'un dialogue fructueux. Israël continue de se «bunkériser». L'Égypte se replie sur ses problèmes ; la Tunisie se perd dans des manœuvres politiques ; l'Algérie subit la crise des hydrocarbures avec un exécutif atone. Seul le Maroc s'accroche politiquement et économiquement par un compromis historique avec les islamistes. La région arabe frappe par un paradoxe permanent. On y assiste à un mouvement de transformation massif et de longue durée – y compris par la violence – de l'État et de la société, ouvert en 2011, où l'État islamique et Al-Qaïda jouent leur partition, et où des disparitions d'États semblent désormais possibles. Ce mouvement n'épargne et n'épargnera personne. De l'autre côté, les États qui «tiennent» demeurent marqués par leur immobilisme, et les réformes structurelles restent à mi-gué. La région apparaît comme pétrifiée, incapable qu'elle est d'imaginer un nouveau modèle de développement qui lui permettrait de sortir de la quasi-stagnation où elle est plongée depuis les années 1980.

Face à elle, l'Asie a explosé. Vingt ans après la Déclaration de Barcelone, la convergence économique n'est pas au rendez-vous autour de la Méditerranée. La vision euro-méditerranéenne reste une illusion faute de systèmes productifs dynamiques, de bureaucraties efficaces et d'élites porteuses, alors que le terrorisme et les réfugiés accélèrent le repli européen. La libéralisation économique entamée dans le cadre de l'ajustement structurel et du cadre de Barcelone – inégale selon les pays – n'a guère bénéficié aux populations. De même, les inégalités persistent, quand elles ne se creusent pas encore, entre secteurs protégés et secteurs traditionnels (notamment les campagnes) – ceci influant sur la détérioration du cadre politique, et favorisant l'islamisme. Pourtant, la mondialisation de ces économies est une réalité. Les entreprises chinoises ratissent certains marchés méditerranéens. Mais l'élément moins connu est la liaison

26. Nathalie Tocci, une des principales plumes de la Stratégie globale de l'UE et Eduard Soler i lecha, justifient la difficulté de la tâche car elle aura à «assumer une transition vers l'inconnu» et «que l'UE n'a pas le pouvoir de déterminer l'ordre régional». C'est le nœud du problème qui est dramatiquement exposé par ces auteurs, le constat de l'impuissance. «Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa», *MENARA Futures Notes*, n° 1, juillet 2016, p. 4, disponible sur : <www.cidob.org>.

désormais de plus en plus forte avec les économies du Golfe, dont les investissements, mais aussi l'aide, se substituent progressivement à la prééminence passée de l'UE...

Jeter le bébé avec l'eau du bain ?

Penser que tout fut négatif dans ces 20 années de coopération – comme le proclamaient les inventeurs de l'UPM – serait une erreur majeure. La véritable force du PEM a résidé dans le formidable réseau de solidarité qui s'est mis en place autour de la Méditerranée. Des milliers de programmes sont actifs, qui structurent un espace de coopération touchant toutes les strates sociales et économiques, du grand projet d'infrastructure au micro-projet. Les succès modestes du PEM tiennent à ces petits programmes. Le Partenariat, quelles que soient les formes empruntées, est d'abord un ensemble de réseaux liant les hommes, les pays, les rives. Dans ce schéma, le programme MEDA a joué un rôle inappréciable (10 milliards engagés entre 1995 et 2006 sans compter les prêts). La PEV a pris le relais²⁷. La pérennisation de ces moyens est aussi un enjeu de taille dans la bataille idéologique contre l'État islamique et ses épigones.

La politique méditerranéenne de l'UE et des riverains reste à construire. Mais les reconfigurations géopolitiques en cours doivent être prises en compte. Hors les pays en guerre, les riverains ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre le djihadisme et, chacun avec ses moyens, dans la lutte contre l'immigration illégale. Ce qui veut dire que la frontière méditerranéenne s'est déplacée au Sahara. C'est pour cela que l'UE doit désormais engager une politique active (et non «réactive») en direction des zones conflictuelles périphériques. On ignore trop que la Jordanie a été blessée du confortable accord passé avec la Turquie sur la maîtrise des réfugiés, alors qu'Amman assume la plus grosse charge du problème, avec des moyens à sa mesure. Au Sahel, la France fait la guerre seule ; et ce n'est plus acceptable.

Dans un texte cité plus haut²⁸, on relevait que la coopération euro-méditerranéenne avait échoué sur trois mythes : le «paradis perdu» d'une fausse unité néo-braudelienne, qui n'a jamais existé ; «Al-Andalus» et l'image d'une coexistence pacifique et féconde des mondes et des religions, alors que le terme a des sens différents sur chaque rive ; et le *New Middle East*, ou la fiction de la paix par l'économie.

27. Voir E. Lannon (dir.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges/Les défis de la politique européenne de voisinage*, op. cit.

28. J.-F. Daguzan, «La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes», op. cit.

Du sang, des larmes, des conflits, du terrorisme, émergera peut-être une véritable politique lucide. Elle demanderait à chacun de balayer devant sa porte, et d'aller vite : les portes de l'Europe se referment à grande vitesse, et le repli sur soi, qui fait de l'autre un ennemi, est en marche. La crise européenne qui a commencé avec la Grèce et se poursuit avec le Brexit est peut-être l'occasion d'une remise à plat des objectifs, et une opportunité pour une action prioritaire et concrète en direction du Sud. *Krisis*, en grec, veut bien dire « décision », n'est-ce pas ?



Mots clés

Union européenne
Méditerranée
Processus de Barcelone
Politique de voisinage