



Éléments pour une relance d'un partenariat en Méditerranée occidentale

Groupe de travail Euromed-IHEDN

Sous la direction de Jean-François Coustillère

1^{er} septembre 2023



Copyright Coustillère

Éléments pour une relance d'un partenariat en Méditerranée occidentale

Introduction

A la mi-2023, force est de constater que tous les processus de coopération en Méditerranée sont bloqués. Certains d'entre eux, en leur temps, avaient entraîné, sans résultat, de grandes espérances. D'autres moins ambitieux se contentent de vivoter. Peut-on rechercher les voies d'une relance d'un partenariat à tous égards indispensable pour la vie et la survie même des riverains du bassin méditerranéen ?

A cette date, les conditions politiques et géopolitiques ont considérablement changé par rapport aux éléments constitutifs de la dynamique du milieu des années 1990 qui avait permis de lancer l'ambitieux Partenariat euro-méditerranéen de Barcelone en 1995.

La crise économique mondiale à partir de 2008, qui va affecter la capacité européenne à progresser économiquement et politiquement ; la crise des régimes arabes engagée en 2010 et qui s'est conclue aujourd'hui par un retour accru de l'autoritarisme ; l'explosion du phénomène migratoire ; les états de guerre (au Sud, mais aussi, et c'est nouveau, à l'Est de l'Europe en Ukraine) ; le maintien erratique du terrorisme jihadiste ; la dégradation accélérée des conditions climatiques ; celle, (comme si l'on pouvait toujours parvenir à faire pire), des relations israélo-palestiniennes – tous facteurs qui contribuent à interdire le retour à une approche coopérative des défis majeurs de l'espace euro-méditerranéen global.

Peut-on sortir de cette impasse ? Certes, il n'est pas besoin d'espérer pour entreprendre, mais la volonté politique demande un véritable effort d'imagination.

Le premier élément implique de recourir à une forme de modestie dans l'ambition. Il est aujourd'hui impossible d'imaginer un retour à une coopération globale de type « Déclaration de Barcelone 1995 ». Les conditions ne le permettent plus. En revanche, il serait possible de travailler sur un espace géopolitique un peu moins contraignant, celui de la Méditerranée occidentale. Sans nier les difficultés (guerre civile libyenne, contentieux algéro-marocain, etc.) et capable de réagir plus favorablement à une démarche au départ plus technique que politique comme l'avait montré, jusqu'à il y a peu, les avancées utiles du processus 5+5.

Le deuxième est de sortir de la dimension purement politique pour contourner les blocages évoqués plus haut et proposer un processus, en apparence plus technique qui permettent de dépasser les préventions de certains partenaires.

Pour tenter de dégager un certain nombre d'options opérationnelles, nous pouvons proposer la démarche suivante :

- Etudier les processus antérieurs et en tirer les éléments pertinents des sources des échecs et les points positifs qui ont pu surnager ;
- Faire un état des lieux rapide de la situation actuelle géopolitique et, concernant l'Union européenne, institutionnelle ;
- Identifier les partenariats, y compris modestes, qui continuent de fonctionner ;
- Proposer des voies opérationnelles pour une relance d'un partenariat efficace.

SOMMAIRE

Éléments pour une relance d'un partenariat en Méditerranée occidentale

Introduction

1^{ère} Partie—Analyse critique des partenariats euro-méditerranéens passés

1.1. - Confondre entre le contingent et le durable

1.2. - Trop embrasser

1.3. - Modifier les portages institutionnels

1.4. - Les dernières évolutions : restaurer plutôt qu'impulser

2^{ème} partie - Situation en 2023 : désagrégation VS succès modestes

2.1. - Une situation défavorable pour la coopération

2.2. - Ce qui marche : Des succès opérationnels modestes mais réels

2.3. - Le succès des micro-coopérations

2.4. - Trois mythes à éviter pour une coopération réaliste

3^{ème} partie – Réflexions et propositions

3.1. - Des enseignements utiles

3.2. – Cadre général d'action : Les orientations à retenir

3.3 - Des propositions immédiates

1^{ère} Partie—Analyse critique des partenariats euro-méditerranéens passés

« *Celui qui ne connaît pas le passé est condamné à le revivre !* » George Santayana (*The Life of Reason*)

La situation actuelle – l’absence d’une coopération euro-méditerranéenne pertinente et efficace – ne peut être comprise qu’en analysant de façon critique les processus antérieurs qui ont tous échoué. Certes chaque période emporte son lot d’évolutions politiques négatives voire de conflits, mais c’est la structure et les fondements même des partenariats successifs qu’il convient d’interroger. Un certain nombre de points peuvent être mis en évidence pour éviter de refaire les mêmes erreurs ou réorienter utilement l’action.

1.1. - Confondre le contingent et le durable

Avant 1995, les relations avec la Méditerranée sont exclusivement vues sous l’angle économique. La colonisation y a encore sa marque. (A la signature du Traité de Rome en 1957, l’Algérie est encore française). La politique méditerranéenne de la *Communauté économique européenne* (CEE) est faite d’accords sectoriels puis d’accords de zone (Politique méditerranéenne rénovée – PMR)¹. On fonde ensuite de grands espoirs sur la constitution de l’Union du Maghreb arabe (UMA). La communication de 1992 cherche à établir une vision en miroir.

Le grand partenariat euroméditerranéen de 1995 est lancé sur la base d’une situation géopolitique considérée comme positive et durable. Elle s’inscrit dans la logique post-guerre froide après la chute du mur de Berlin et la disparition de l’Union soviétique et la victoire supposée des démocraties libérales et d’un modèle économique globalisé. Au sein de cet ensemble, la fin du conflit israélo-palestinien (concrétisé par les accords d’Oslo et la Déclaration de Washington en 1993) est vue comme l’ultime déverrouillage. Il se révélera une fausse clé de résolution. Dès 1995, l’assassinat du Premier ministre israélien, Yitzhak Rabin, mettait un terme à la dynamique qui ne s’en relèvera pas. Les attentats du 11 septembre 2001 puis l’invasion de l’Irak par les Etats-Unis vinrent modifier la nature des relations arabo-occidentales en mettant la sécurité au-dessus de toute autre considération.

Un modèle libéral au forceps : Le monde occidental a perçu l’effondrement de l’Union soviétique comme la victoire de leur modèle économique. Les années 1990-2000 furent la perpétuation du modèle tatchero-reaganien mis en place à partir de la fin des années 1970 – la globalisation intégrale des échanges économiques et financiers. Même la Chine

¹ La CEE devient « Union européenne » avec le Traité de Maastricht entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

communiste se rangea à ce modèle. La coopération avec les zones sud et est de la Méditerranée fut donc conduite sous ces principes : modernisation des administrations (c'est-à-dire leur réduction drastique), abaissements des droits de douanes, ouverture à la concurrence des industries et des investissements.

La zone de libre-échange prévue dans le document de Barcelone, va demeurer, au fil des années et jusqu'à ce jour (puisque l'UE parle maintenant d'une zone africaine de libre échange – AfCTA), l'élément invocatoire d'une coopération réussie.

1.2. - Trop embrasser

Traiter le bassin méditerranéen élargi, de la Mauritanie à la Jordanie en passant par la Palestine, était trop ambitieux. La France a dès le début défendu le principe d'une coopération limitée à l'Afrique du Nord (Forum Méditerranéen puis 5+5), mais l'Espagne et l'Italie militaient pour un modèle générique à l'imitation de leur première proposition de Conférence sur La sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) en 1990, sur le modèle de l'OSCE. On y introduisit donc, pour des raisons politiques, des Etats peu méditerranéens : la Mauritanie qui faisait partie de l'organisation, rapidement condamnée à l'hibernation, Union du Maghreb Arabe (UMA) ; la Jordanie en raison de sa capillarité avec Israël et l'Autorité palestinienne naissante. En parallèle, l'OTAN, toujours à l'initiative de l'Espagne et de l'Italie, lançait le Dialogue méditerranéen (1994) avec Israël, la Jordanie, l'Egypte, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie. Ces initiatives parallèles, même si de niveau et d'objectifs différents, étaient difficiles à comprendre pour les riverains du Sud et de l'Est².

1.3. - Modifier les portages institutionnels

On fustigea longtemps dans les cénacles diplomatiques occidentaux la passivité des pays du Sud et de l'Est face aux propositions de l'UE et à leur déroulé. Mais force est de constater que les partenaires du Sud eurent à se confronter à des évolutions qui, à bien des égards, pouvaient s'analyser comme contradictoires.

Le partenariat euroméditerranéen de Barcelone de 1995 : Une approche globale et inclusive

Le Partenariat de Barcelone fut construit sur un « marché » relativement simple : la sécurité contre le développement. Il s'agissait donc pour l'UE – inquiète des conséquences de la guerre du Koweït, d'arrimer solidement ce Sud et Est, incertain et perçu comme menaçant et porteur de crises, à l'Europe en dynamique. Barcelone formula alors le concept réellement novateur de co-développement. Il s'agissait d'associer les Etats qui ne pouvaient entrer dans l'UE

² Pour une lecture exhaustive de la coopération de l'UE avec la Méditerranée et les pays riverains, voir Erwan Lannon avec Jean-François Daguzan, *Cartographie des activités de l'Union européenne liée à la sécurité et à la défense en Méditerranée et dans le monde arabe*, Fondation pour la recherche stratégique, mai 2019, 100 p. <https://www.frstrategie.org/programmes/observatoire-du-monde-arabo-musulman-et-du-sahel/cartographie-activites-lunion-europeenne-liees-securite-defense-mediterranee-dans-monde-arabe-2019>

jusqu'à un stade de quasi-Etat membre et de faire en sorte que la dynamique de croissance européenne (considérable à cette époque) aspire dans son sillage les partenaires. Un plan financier ambitieux fut mis en place et un programme d'ajustements dits « *structurels* » fut engagé pour mettre au norme les administrations des gouvernements partenaires.

Les aspects économiques et financiers ont été dominants et inéquitables puisque la modicité des apports financiers dont a bénéficié le Sud a créé une grande déception auprès des peuples de la rive sud et les réformes structurelles passèrent mal. De plus, les limites, surtout institutionnelles du processus de Barcelone, en l'absence d'une « *machine administrative commune* » dédiée au dialogue ont porté un coup fatal à sa pérennité et à son efficacité.

La charte euro-méditerranéenne de 1999 : le ratage de l'institutionnalisation

L'Union européenne tenta d'institutionnaliser le Partenariat en proposant, en 1999, la signature d'une Charte plus solennelle – sorte de « *constitution* » des relations euro-méditerranéennes. Elle ne fut pas signée en raison du retour de la crise israélo-palestinienne. Aucun pays arabe n'était prêt à s'engager avec Israël.

La politique de voisinage de 2003 : une approche individualisée radicalement différente

En 2003, l'Union européenne engagea un changement de portage majeur. Elle voulut sortir de la logique du collectif pour se rapprocher d'un modèle de relations individuelles différenciées.

Cette approche avait pour intérêt de normaliser la démarche de coopération de l'Union en lui donnant un cadre générique commun. Ce référentiel reprenait en compte la philosophie politique et économique de l'Europe et un certain nombre de critères en matière de sécurité (essentiellement terrorisme et prolifération). Les Etats partenaires devaient adhérer à ce *corpus* pour bénéficier en contrepartie de l'aide européenne. Cette dimension théorique trouvait des points d'application très pratiques : la mise en application des règles de base fixées par l'UE (mise en conformité des législations, réforme des administrations ; fiscalité, douane, etc.).

Cette politique de voisinage (PEV) fut précisée dans un document détaillé³. La Commission suggérait que « *l'Union s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage – "un cercle d'amis" – caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération.* »⁴Le texte fut endossé par le Conseil européen du 18 juin 2003. Les conclusions du Conseil précisait entre autres objectifs « *de subordonner l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires dans des domaines précis,*

³« *L'Europe élargie* » – « *Voisinage : un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* » Com (2003) 104 final, Bruxelles le 11 mars 2003, in Batt, Lynch et alios, « *Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie* », *Cahiers de Chaillot* n° 64 septembre 2003, annexe 2, pp. 137-161. Les partenaires visés par la PEV étaient les suivants ; pour l'Est : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Moldova, Fédération de Russie, Ukraine ; pour le Sud : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie. Il y a donc plus de pays du Sud concernés par la PEV que de pays de l'Est.

⁴Ibid, p. 137-138.

en particulier celui de la réforme politique et économique et dans le domaine Justice et affaires intérieures, et de l'inscrire dans un cadre différencié »⁵.

Cette politique fut reprécisée dans le document d'orientation de la Commission sur La politique européenne de voisinage de mai 2004⁶. La PEV s'articulait alors autour de trois concepts : « *l'appropriation* », « *la différenciation sélective* » (aucun pays n'est semblable) et « *La conditionnalité* » ; (l'aide européenne était subordonnée à un certain nombre de progrès ou de comportements de la part du pays « *voisin* »).⁷

On l'a vu, ce nouveau style de relations privilégiait la notion « *de cercle d'amis*. » Mais on est en droit de se demander si ce concept est porteur d'une véritable politique étrangère ? On le verrait davantage comme un aménagement technique de l'espace de proximité.

Quoiqu'il en soit, ce changement brutal de perspective fut perçu négativement au Sud et à l'Est et comme une indifférenciation égalitariste dans laquelle la Moldavie valait la Tunisie et l'Ukraine, le Maroc sans tenir compte des spécificités et historiques respectifs des différents pays.

*Un coup d'épée dans l'eau : le Partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient du 14 juin 2004*⁸

La vision proposée par les institutions européennes était une approche élargie, marquée par un dialogue avec l'Iran d'une part, et le Conseil de coopération du Golfe de l'autre. Elle mettait en avant les interconnexions évidentes et nécessaires du bassin avec le Sahel et la Corne de l'Afrique. La notion de « Partenariat stratégique » emportait avec lui une dynamique forte et de l'action à venir. Cette initiative a priori prometteuse ne connut pas le premier moment de mise en œuvre.

La pseudo-relance de 2006 : « Passer aux actes » Sitôt lancé et sitôt oublié le Partenariat stratégique (de même que celui fait pour l'Ukraine la même année⁹) fut remplacé par un autre texte censé symboliser la relance : « *Passer aux actes* » (sic). Il n'eut pas plus d'effet que les autres. Le lancement conjoint de la Politique de voisinage rendit illisible l'action de l'UE. Les Etats du Sud et de l'Est se trouvèrent écartelés entre des propositions (individualisation versus intégration) perçues comme contradictoires.

⁵Justice et affaires intérieures – Direction générale de la Commission en charge des questions de justice et de sécurité – aujourd'hui dénommée : Justice, libertés et sécurité – JLS. COM (2003) 104 final in Batt, Lynch et al., op. cit., annexe 5, pp. 169 et 170.

⁶La Commission précisait que « *la relation privilégiée avec les voisins s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes durable [...] en particulier la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits* » JAI : Justice et affaires intérieures, COM (2004) 373 final, Bruxelles le 12 mai 2004, p. 3.

⁷La vision la plus complète est à trouver in Erwan Lannon (Ed.), *The EuropeanNeighbourhoodPolicy's Challenges / Les défis de la Politique européenne de voisinage*, Cahiers du Collège d'Europe, EuropeanInteruniversityPress-Peter Lang, 2011, 496 p.

⁸ Partenariat stratégique entre l'UE et la région Méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient, Rapport final, Euromed Report Edition n°78 du 23 juin 2004, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm

⁹ Qui est la modernisation de celui de 1999, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999E0877:20031220:FR:PDF>

L'Union pour la Méditerranée : Du passé faisons table rase

L'idée portée par le Président Sarkozy dès sa candidature était un projet ambitieux censé structurer sa politique étrangère. Il s'agissait de briser le modèle « *bruxellois* » du Partenariat de Barcelone et lui substituer un multilatéralisme intégral associant de façon égalitaire les Etats du Sud et de l'Est et porteur de « *projets concrets* » à l'inverse du modèle passé, jugé trop plein de principes et de généralités.

L'*Union de la Méditerranée* dans sa version initiale portait un projet sous-jacent dans l'esprit de ses concepteurs : sortir l'Allemagne et l'Union européenne des affaires méditerranéennes en concevant une nouvelle architecture et bloquer l'adhésion de la Turquie à l'UE en la confinant à la Méditerranée.

Ce projet échoua. Il avait été mal préparé, mal financé puis, faute de financements, réduit à la gestion de quelques projets gérés par un Secrétariat international fixé à Barcelone. La France découvrit qu'il était impossible de faire sortir l'Allemagne et l'Union européenne de la coopération en Méditerranée, sachant que pour l'une, elle détenait l'influence sur les pays du Nord de l'Europe et, pour l'autre, qu'elle en contrôlait les financements.

Après des débuts très difficiles et ayant dû changer de nom, la désormais *Union pour la Méditerranée* (UPM) agit, au profit d'un certain nombre de projets comme un catalyseur, accompagnant les promoteurs tout au long du cycle de vie du projet, renforçant le dialogue régional pour créer des synergies de coopération. L'UPM apporte un soutien continu pour assurer la mise en œuvre de ces initiatives grâce à des expertises techniques, aux opportunités de mise en réseau et à un appui à la visibilité dans le domaine de l'emploi, de l'enseignement supérieur, de la formation, du droit des femmes, du développement durable et du soutien à l'entreprise, transport, énergie, eau et environnement soit 60 projets de coopération régionale labellisés, 12 plateformes de politique régionale et 300 forums d'experts pour un total de 5 milliards d'euros¹⁰.

Cependant, au-delà des difficultés inhérentes à la région, l'UPM souffrait également de l'absence d'une véritable vision commune au sein de l'UE. Ainsi, en novembre 2012, lors du vote pour la reconnaissance de la Palestine comme État observateur à l'ONU, la France ou l'Espagne ont voté pour, l'Allemagne ou le Royaume-Uni se sont abstenus.

De plus, la mise en place de cette nouvelle structure sans véritables moyens et dans des conditions politiques compliquées, a parasité le dialogue et dilué les efforts de 20 ans de partenariat euro-méditerranéen antérieur.

Les processus 5+5 : des voies alternatives informelles utiles mais politiquement limitées

Le Dialogue 5+5 avait été lancé à l'initiative de la France en 1990. Il devait associer les pays de la zone ouest de la Méditerranée (France, Italie, Espagne, Portugal, Malte, d'un côté – Libye, Tunisie, Algérie, Mauritanie, Maroc de l'autre). Mais le lancement du projet capota tant sur la

¹⁰ <https://ufmsecretariat.org/fr/notre-action/>

guerre du Koweït (1990-1991) que sur les poursuites visant la Libye pour les attentats de Lockerbie et de l'avion d'UTA en 1988 et 1989.

Ce projet fut relancé à partir de 2001 pour tenter de trouver une alternative à la paralysie politique du Partenariat de Barcelone. La force de ce processus réside dans son absence d'institutionnalisation. Rien n'est contraint et il n'y a d'activités ou de résultats que sur la base d'un consensus. Ce sont aussi ses limites. Si l'informel permet à des pays en situation conflictuelles ou para-conflictuelles de se parler, il n'autorise pas d'avancer vers plus d'institutionnalisation et de projets de grande envergure.

Pourtant limité à ses débuts à quelques sujets, le 5+5 parvint à réunir des conseils des ministres de nombreux domaines : affaires étrangères, défense, intérieur, finance, environnement, migrations, éducation, environnement, etc. Deux sommets avec chefs d'Etats et de gouvernement furent tenus (Tunis, 2003 ; La Valette, 2012)¹¹.

Cependant, depuis 2011 et les révolutions arabes, le processus a marqué le pas. Certes des réunions se poursuivent, mais la dynamique ne fonctionne plus vraiment. La volonté politique de nombre de membres, notamment le Maroc, l'Algérie et la Libye, (en dépit de dénégations françaises régulières) apparaît surtout absente.

1.4. - Les dernières évolutions : restaurer plutôt qu'impulser

Le choc des révolutions arabes et la difficulté de construire un nouveau discours

Les révolutions et autres mouvements de transformation sur les rives sud et est de la Méditerranée prirent de cours l'Union européenne collectivement comme les Etats membres individuellement. Or le modèle de coopération qui s'était mis en place depuis 1995, et renforcé par l'UPM, reposait sur un lien étroit avec les leaders autoritaires du monde arabe qui garantissait la stabilité du système. Avec leur disparition, c'est tout le modèle de stabilité autoritaire qui disparaissait d'un coup. Ainsi une Union européenne fortement choquée par la crise économique et financière qui la déstabilisait en profondeur 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 furent les leitmotivs de cette époque incertaine.¹² Il fallut attendre le « *réexamen de la politique européenne de voisinage* » de novembre 2015 pour assister à une prise en compte officielle de ces bouleversements qui embrassent tant l'Est européen (Biélorussie, Géorgie, Ukraine, etc.) que les pays arabes.¹³

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*

¹¹Voir Jean-François Coustilière (Dir.), *Le 5+5 face aux défis du réveil arabe*, L'Harmattan, Paris, 2012.

¹²Remarks by EU High Representative Catherine Ashton on "*The EU Response to the Arab Spring*", The Brookings Institution Washington, Brussels, 12 July 2011 A 276/11, 5 p.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/123726.pdf

¹³Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, Bruxelles, le 18.11.2015, JOIN (2015) 50 final, 25 p.

été positifs : (...). Dans le même temps, les conflits, l'essor des extrémismes et du terrorisme, les violations des droits de l'homme 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/Daech¹⁴ »

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 toujours les mêmes recettes (« bonne gouvernance », « marchés ouverts », « croissance » et « développement économique sans exclusive ».) La nouveauté est l'accent mis sur la sécurité qui s'impose désormais comme un sujet non seulement majeur mais pratique et à vocation opérationnelle : « *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. On insiste également sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) pour faire évoluer le rôle des armées vers plus de professionnalisme ; le soutien à la lutte contre la prolifération NRBC, la lutte contre le radicalisme et le soutien spécifique à la jeunesse ; la lutte contre la criminalité organisée ; la relance de la PSDC et la mise en place de partenariats ; la gestion de crises de toutes natures (sanitaires, naturelles ou industrielles) par le renforcement de la coopération en protection civile ; et enfin une coopération accrue sur la question des migrations et de réfugiés avec la mise en œuvre d'une « *approche intégrée* » assurant contrôle aux frontières et insertion des réguliers. L'élément le plus intéressant et novateur du texte est la nécessité de prendre en compte les zones périphériques jouant sur la sécurité de l'espace euro-méditerranéen et notamment le Golfe et le Sahel mais aussi la mer Noire¹⁶.

Notons enfin, que le texte met en avant un rôle accru possible pour l'UPM « *dans le soutien apporté à la coopération entre voisins du Sud.* » sans toutefois apporter d'informations sur les modalités envisageables.

Le document met aussi en évidence que l'UE a engagé 15 milliards d'euros sur la période 2014-2020 pour contribuer à la stabilisation du voisinage.

La stratégie de 2016 : constat de crises et vagues intentions

En Juin 2016, après un long cheminement et d'innombrables allers et retours, « *la nouvelle stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* » répondant au titre de « *Vision partagée, action commune : une Europe plus forte* » voyait le jour.¹⁷

¹⁴Idem p. 2

¹⁵Idem p. 3.

¹⁶Idem p. 22

¹⁷*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016, 54 p., <http://europa.eu/globalstrategy/en>

Ce texte s'intéresse évidemment à la Méditerranée sous la section « *une Méditerranée, un Moyen-Orient et une Afrique paisibles et prospères* ». Les considérations développées sous ce thème reprennent globalement celles développées par la PEV rénovée.

Dans ce chapitre, l'UE prend acte du « *tourbillon* » de crise dans la longue durée. Il s'agira donc pour l'UE de développer des stratégies (résolution des conflits et développement des droits de l'homme) propres à faire face à la menace terroriste, au défi de la démographie, aux migrations et au changement climatique.

Cette recherche de la résolution des conflits aura pour priorité la Syrie, la Libye. On n'échappe pas non plus à une phrase invocatoire sur le conflit israélo-palestinien pour un règlement sur la base des deux Etats et des lignes d'armistice de 1967¹⁸.

La stratégie constate avec réalisme le déficit en dynamiques régionales issues des organisations *ad hoc*. L'UE favorisera alors une « *coopération multilatérale fonctionnelle* » censée faire le pont avec les autres organisations. Cette coopération « *pratique* » 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 de la gestion des catastrophes¹⁹. Les questions des réfugiés et de l'énergie seront également à l'agenda européen²⁰.

L'ouverture vers le Golfe d'une part et la bande saharo-sahélienne d'autre part représente une avancée notable du texte mais est la redécouverte du *Partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient* du 14 juin 2004, (voir infra). L'UE suggère donc un dialogue avec l'Iran et le Conseil de coopération du Golfe et souligne les interconnexions essentielles avec le Sahel d'une part et la Corne de l'Afrique de l'autre.

Les pages sur la Méditerranée élargie ne se distinguent pas d'un ensemble de considérations, d'un état des lieux et de propositions certes exacts mais sans dynamique. Le consensus si difficilement obtenu sur le texte par ses auteurs a neutralisé son impact opérationnel.

La stratégie globale reflète donc la crise existentielle que connaît l'UE aujourd'hui et son absence de vision lisible. Le maître mot du texte dans la version anglaise est le « *join-up* » - qui est traduit en français par « *concertation* »²¹. Le dialogue est certes par essence nécessaire, mais ce terme n'en dénote pas moins l'expression d'une incertitude vis-à-vis des modalités concrètes de l'action.

Les voies de la relance de 2021 : relancer sur un constat lucide

Le dernier texte officiel de l'UE sur la Méditerranée date de 2021. En annonce de cette nouvelle communication, Josep Borrell, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, est revenue en 2020 sur quelques éléments très

¹⁸Objectif désormais physiquement irréalisable mais symbolique.

¹⁹Idem p. 35.

²⁰Idem p. 36.

²¹« *Become more joined-up* » ! p.49. Synthèse en Français, SN 10193/16, p. 5.

génériques qui sont bien en deçà de la Déclaration de Barcelone. La lutte contre le terrorisme et les migrations sont les principaux *drivers* d'une nouvelle démarche coopérative.

« L'Europe n'a pas l'intention en effet de se replier sur son pré-carré : il s'agit de produire des richesses en lien étroit avec nos voisins immédiats pour tirer profit de nos complémentarités et améliorer ensemble notre niveau de vie et le nombre de nos emplois. Il reste cependant encore beaucoup à faire, notamment en termes de réformes politiques et économiques, pour réussir à attirer les investisseurs étrangers dans les pays du Maghreb. »

Le Haut-Commissaire met ensuite l'accent sur les migrations, enjeu majeur. Il termine enfin par un humble constat : *« Avec nos partenaires de l'ensemble du pourtour méditerranéen cette fois, nous dresserons le bilan de 25 années du processus de coopération régionale dit de Barcelone. A cette occasion, l'Union confirmera sa détermination à faire de la Méditerranée une région plus sûre, plus prospère et plus stable. J'ai pleinement conscience que les actions menées en ce sens depuis un quart de siècle n'ont eu que des résultats limités et que la tâche s'annonce particulièrement rude pour les mois qui viennent.²² »*

Le discours du Haut Représentant Borrel fut traduit de façon « opérationnelle » dans un texte de la Commission européenne du 9 février 2021 pour un *« Renewed partnership with the southern neighbourhood – A new agenda for the Mediterranean »²³*.

Ce document s'inscrit conjointement dans la perspective des 25 ans de la Déclaration de Barcelone et de l'après Covid vu comme une opportunité de relance. Ce document qui se veut à la fois « voisinage et Méditerranée, cible les pays du Sud et de l'Est : Algérie, Egypte, Israël, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie, sans tenir compte des situations individuelles.

Passé le lucide exposé des menaces et des crises, les mots d'ordre de la relance sont *« green, digital, resilient and justrecovery »* (soit : écologique, informatique, résilience et retour équitable à la normale).

Les parties les plus riches concernent : l'économie avec l'accent mis sur l'investissement (7 milliards de dons et 30 milliards de prêts à mobiliser) ; le soutien aux institutions de santé dans la phase post-Covid ; le soutien au secteur privé ; le développement des infrastructures inter-régionales (vers un *« Trans-mediterranean transport network »* (TMN-T) ; le soutien à la lutte anti-terroriste et contre le crime organisé (incluant le cyber), l'endiguement des phénomènes migratoires en soutenant les pays de départ ; et enfin le soutien aux politiques climatiques pour une zone qui se réchauffe le plus vite dans le monde.

²² Josep Borrell, https://www.eeas.europa.eu/eeas/les-enjeux-de-la-m%C3%A9diterran%C3%A9e-occidentale_fr?s=123

²³European Commission – High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee of the Regions, Brussels, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final, 23 p.

Le texte n'échappe pas aux mantras traditionnels de l'UE dont certains peuvent sembler en décalage avec la réalité : la référence à un processus de paix qui n'existe plus²⁴ ; l'action de l'ONU – aujourd'hui paralysée, la référence à une zone de libre-échange, désormais africaine (AfCTA), difficile à mettre en œuvre tant les blocages sont nombreux, invoquer la société civile – inexistante dans de nombreux pays, etc.

En conclusion, ce dernier agenda ne diffère pas des modèles classiques des protocoles de coopération de l'UE avec leurs qualités et leurs défauts. Il a surtout l'avantage d'exister et d'envoyer au Sud et à l'Est le message que le « Nord » ne les abandonne pas même si la réalité géostratégique rend presque impossible une approche intégrée à cette heure.

²⁴La mention de la Palestine fait d'ailleurs dans ce texte l'objet d'un codicile éclairant, si l'on peut dire : *The designation Palestine shall not be construed as recognition of a State of Palestine and is without prejudice to the individual positions of the Member States on this issue...*

2^{ème} partie - Situation en 2023 : désagrégation versus succès modestes

2.1. - Une situation défavorable pour la coopération

La situation politico-stratégique en Méditerranée est, sans être exhaustif, confrontée aux difficultés suivantes :

- Regain des nationalismes et recentrage de l'agenda européen sur les sujets communautaires entre autres le BREXIT et désormais la guerre en Ukraine ;
- Tensions dans les pays de la rive sud de la Méditerranée et donc absence de cohésion ainsi que l'impact des « Printemps arabes » ;
- Aggravation des questions sécuritaires ;
- Terrorisme endémique ;
- Crispation des positions israélo-palestiniennes : retour de la violence et abandon objectif d'une solution de deux Etats distincts (le « Processus de paix » n'est plus qu'une invocation dans la bouche des diplomates) ;
- Défis liés aux changements climatiques ;
- Défis liés aux migrations ;
- Montée des populismes et des phénomènes identitaires au Nord comme au Sud du Bassin ;
- Baisse sensible des crédits dédiés à l'aide au développement ;
- Impact de la guerre en Ukraine, accompagné de relents d'une nouvelle forme de guerre Froide (une partie des pays du Sud ne s'associe pas à la vision occidentale) ;
- Retour de la guerre civile au Soudan.

Un contexte actuel de relations internationales bouleversé

Un premier constat : le contexte politico-stratégique régional et international actuel n'apparaît guère favorable à des engagements en faveur d'une coopération multilatérale et multidimensionnelle entre les deux rives de la Méditerranée. Côté sud, la rupture des relations entre l'Algérie et le Maroc a achevé de rendre caduc toute perspective d'intégration régionale maghrébine. S'ajoutent à cela la situation toujours plus difficile et sans issue perceptible de la Tunisie, pays de la région a priori le plus ouvert à un dialogue euro-méditerranéen, sans compter l'enlisement sans fin de la crise libyenne. Côté Union européenne, la guerre russo-ukrainienne – en dépit de ce qui est souvent dit dans le discours public – n'a pas contribué à voir émerger une esquisse de politique commune sur les grands dossiers internationaux, à commencer par les questions de sécurité et de développement dans l'espace méditerranéen et en Afrique subsaharienne. Les pays des bordures orientales de l'Europe, auparavant déjà forts difficiles, à convaincre de l'intérêt de s'investir dans ces problématiques politico-sécuritaires, se voient confortés dans la priorité qu'ils donnent à leur proximité face à une Russie agressive.

Au-delà, la planète vit dans un contexte global marqué par le retour du fait national, c'est-à-dire une priorité absolue accordée par la majorité des Etats-nations à la défense et à la promotion de leurs intérêts nationaux, accompagné d'un refus d'adhérer à des systèmes

d'alliance ou de coalition pouvant limiter leurs marges de manœuvre. On observe cela particulièrement dans l'attitude de neutralité plus ou moins affichée par les pays de la rive sud (et pas seulement les pays arabes : cf la Turquie et Israël) vis-à-vis du dossier ukrainien, ou la nouvelle donne créée par les Accords d'Abraham. A l'inverse, le « *narratif* » exprimé - du moins dans le discours public – par les pays d'Europe occidentale et surtout les instances de l'UE, se focalise sur le principe d'alliances, de supranationalité mais aussi de justifications morales ou humanitaires des orientations stratégiques, même si cela peut aboutir à se placer en porte à faux par rapport à des intérêts nationaux.

De plus l'émergence de nouveaux acteurs en Méditerranée occidentale ne doit pas être occultée. En effet, la Turquie interfère-désormais activement dans la relation entre l'UE et les pays de Méditerranée occidentale. Les pays du Golfe aussi (en Tunisie, notamment).

2.2. - Ce qui marche : Des succès opérationnels modestes mais réels

- *L'Union pour la Méditerranée*

L'UpM est passée du statut de grande politique structurante à celui d'accompagnement de projets. Nonobstant les grandes ambitions déçues, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. L'institution a survécu et développe discrètement et parfois avec succès un certain nombre de projets de développement, tout comme elle a engagé des initiatives pour le soutien à l'enseignement supérieur, l'emploi, l'épanouissement et l'inclusion des femmes et de la jeunesse dans l'espace euro-méditerranéen mais aussi lors de la pandémie.

Comme précisé plus haut, 60 Projets régionaux ont été labellisés jusqu'en 2022 avec des dominantes tournant autour de l'énergie, des transports et de l'environnement pour un budget de 5 milliards d'euros²⁵. Certes, aujourd'hui, l'UpM est plus une vitrine de la coopération euro-méditerranéenne globale qu'un outil opérationnel dynamique porteur, mais les processus développés sous son égide méritent l'attention et peuvent être appliqués à d'autres formules.

- *Etudier les résultats du 5+5 malgré le tassement de cette initiative*

Les initiatives qui ont le plus de chance de succès sont celles qui ont été conduites en infra-étatiques ainsi que le démontrent les succès d'initiatives durant ces dernières années. On cite les processus de coopération mis en œuvre dans le cadre du 5+5 :

- Pour l'environnement, en 2010, la préconisation du développement d'une planification intégrée des zones côtières entre les pays du 5+5 et notamment la mise en œuvre du protocole de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Convention de Barcelone, mais aussi l'élaboration d'un schéma d'aménagement du littoral méditerranéen (SALM) ;
- Pour la défense et la sécurité, en 2012, la réalisation de divers manuels de procédures communes ;

²⁵ https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2022/01/UfM-Roadmap_FR_017.pdf

- Pour l'éducation, en 2014, l'identification parmi les secteurs d'éducation prioritaires, pour mieux répondre aux besoins des entreprises, des métiers de la mer.

D'autres actions ont manifestement permis la construction d'une coopération confiante et productive notamment pour la lutte contre le terrorisme, certaines missions militaires ou de protection civile.

Certes ces initiatives ont perdu de leur dynamisme avec la guerre en Libye et le conflit maroco-algérien voire du fait de crises intérieures : le *hirak* (« mouvement ») en Algérie, la pandémie de la Covid 19, l'effondrement politico-économique en Tunisie, les gilets jaunes en France, la question catalane en Espagne, la dégradation des relations de la France, mais aussi de l'Espagne avec le Maroc et l'Algérie etc.

2.3. - Le succès des micro-coopérations

Un autre cadre a permis des coopérations réussies. Il s'agit du **niveau sub-étatique**, parfois qualifié d'infra-étatique, qui implique des organisations ou institutions très diverses, en fonction des domaines concernés et de leur ampleur : administrations publiques, régions, villes ainsi que la société civile elle-même (universités, entreprises, ONG, etc.).

Dans ce cadre on peut citer :

- La Commission Inter-méditerranéenne de la CRPM (CIM) qui porte toutes les questions qui se posent à l'ensemble des régions bordant la Méditerranée. Elle s'applique certes à l'ensemble de la Méditerranée mais dans le bassin occidental rassemble l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, le Maroc et la Tunisie. Son travail vise le développement du dialogue euro-méditerranéen et de la coopération territoriale, en concentrant ses efforts sur les transports et la politique maritime intégrée de l'UE, la cohésion économique et sociale ainsi que l'eau et l'énergie. Elle a mis en œuvre de nombreux projets de coopération ;
- Les villes méditerranéennes ont également compris tout l'intérêt qu'elles avaient à se rapprocher. Créé en 2000, le réseau des villes Euromed a pour ambition d'initier un dialogue concret et interactif entre les villes des rives nord, sud et est de la Méditerranée. Aujourd'hui, le réseau des villes Euromed réunit, plus particulièrement en Méditerranée occidentale, des cités d'Algérie, du Maroc, de Mauritanie²⁶, de Tunisie, et d'Espagne, de France, d'Italie, de Malte, et du Portugal. Le Réseau s'implique plus particulièrement dans les domaines de l'adaptation au changement climatique, de la protection de l'environnement et du patrimoine de la Méditerranée ;
- De leur côté, les instituts universitaires ou de formation, les services de grandes entreprises et les institutions s'investissent dans le partage du savoir au profit des

²⁶ Traditionnellement la Mauritanie et le Portugal ont très souvent été invités à contribuer aux initiatives méditerranéennes en dépit de leur position géographique.

métiers de la mer. En effet, ces organismes élaborent des partenariats avec leurs équivalents autour de la Méditerranée. Ainsi, l'école des Arts et métiers en France s'est notamment alliée avec des écoles au Maroc et en Tunisie pour la formation d'ingénieurs. L'École nationale supérieure maritime (ENSM), toujours en France, s'engage par conventions avec ses partenaires de l'enseignement supérieur dans le monde maritime international, et propose aussi des stages spécialisés. Enfin, le port de Marseille a également signé un accord de partenariat avec l'ENSM de Bou Ismail (Algérie) pour la formation de formateurs, en plus de cycles de formation continue ;

- On peut également citer la coopération entre la Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, de l'Agence nationale marocaine pour le développement de l'aquaculture (ANDA) et deux sociétés, marocaine et espagnole, dont le principe d'organisation est signé en octobre 2020, visant à développer des relations pour lancer des projets d'aquaculture au niveau du littoral nord du Maroc. Cette action s'inscrit dans le cadre de la stratégie de l'ANDA privilégiant l'intégration de petits investisseurs et de pêcheurs traditionnels dans le secteur de l'aquaculture ;
- La coopération juridique : A l'instigation du procureur général près la cour d'appel d'Aix-en-Provence un colloque portant sur la protection de l'environnement en mer Méditerranée a été organisé, en étroite concertation avec le parquet de Marseille (siège de la JULIS, juridiction du littoral spécialisée, du tribunal maritime et du pôle santé publique) et en partenariat avec la préfecture maritime de la Méditerranée ainsi que le Secrétariat général de la Mer avec le soutien de l'École Nationale de la Magistrature ; il s'est tenu les 4 et 5 juillet 2019 à Toulon. Cette manifestation visait à jeter les bases d'une coopération internationale régionale renforcée dans la lutte contre les atteintes à l'environnement et la poursuite de leurs auteurs en Méditerranée. Les intervenants et plus de 200 participants étaient issus du monde judiciaire (hauts magistrats des États-membres de l'Union des procureurs généraux de la Méditerranée, procureurs généraux et procureurs de la République française), des services de l'État et de la marine nationale, des institutions internationales, des organisations non-gouvernementales et de celles œuvrant pour la préservation de la mer Méditerranée. Cette démarche ouvre la voie à une nouvelle coopération complétant les collaborations qui se construisent dans le cadre du réseau MENELAS (réseau méditerranéen d'agents chargés de l'application des lois relatives à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, MARPOL), dont le secrétariat est assuré par le REMPEC ;
- Le transport maritime et les ports poursuivent aussi une démarche de coopération semblable. En 2018, est créée l'association MEDports, rassemblant 24 ports, à la suite du succès de l'initiative MEDports Forum lancée par le port de Marseille-Fos en 2016. Elle vise à favoriser les échanges entre autorités portuaires du bassin méditerranéen autour de problématiques communes. Le premier forum a démontré la réelle volonté

des ports de Méditerranée de partager leurs expériences et de collaborer pour la promotion de l'activité maritime et logistique. Au dernier forum euro-maritime, en février 2020, l'association a annoncé qu'elle soutenait des projets dont l'aboutissement serait la création d'une zone à faible émission de soufre en Méditerranée en 2024, en cours d'étude et de négociation dans le cadre de la Convention de Barcelone et de l'OMI, ainsi qu'à l'électrification des quais ferrés et croisière à La Goulette. Ont également été évoquées la création du port en eaux profondes d'Enfidha et celle de l'Institut méditerranéen de formation aux métiers maritimes de Tunis ;

- Le programme Odyssea, lancée en 2007, est lui porté par la Fédération française des Ports de Plaisance (FFPP). Il s'agit de mobiliser et de favoriser une vision stratégique d'économie bleue autour des villes-ports, en sensibilisant les collectivités locales aux nouvelles offres innovantes et territoriales de Tourisme Bleu : nautisme, croisière, plaisance, activités aquatiques, pêche, patrimoines, biodiversité, itinéraires et routes bleues du littoral, plages, paysages maritimes, savoir-faire locaux, etc. Depuis 2008, le réseau des élus et acteurs des territoires et villes-ports comprend plus de 70 villes portuaires, 9 pays et 16 régions notamment en France, Espagne, Italie, Portugal, Maroc et Tunisie ;
- Des associations et des ONG s'articulent ou se regroupent aussi dans cette perspective de coopération. Deux exemples, parmi d'autres, illustrent la diversité des objectifs autour desquels les efforts se fédèrent. Créée en 1997 à Tunis, MEDENER est l'association méditerranéenne des agences nationales de maîtrise de l'énergie. Réunissant 12 organisations nationales des deux rives nord et sud de la Méditerranée, elle fédère les agences du pourtour méditerranéen chargées de l'efficacité énergétique et de la promotion des énergies renouvelables. Elle s'intéresse entre autres à la consommation énergétique de la pêche ;
- Enfin, peut citer l'initiative du Musée des civilisation de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM) de Marseille : MuCEM-Tandem. Elle prévoit la création de partenariats annuels avec des villes d'Europe et de la Méditerranée à partir de 2024.

Cette multitude d'acteurs, poursuivant parfois des objectifs assez similaires, pose la question de leur coordination. Néanmoins ces modalités de coopération sub-étatiques ou décentralisées constituent un maillage fort d'échanges et de partages qui rapprochent les pays et les hommes et vient ainsi compléter utilement tant les actions de l'UE que celles multilatérales, interétatiques et bilatérales. Elles démontrent qu'il est possible d'identifier des voies où la coopération est possible quand elle s'exerce au profit d'intérêts communs. Il est probable que d'autres besoins existent encore qu'il conviendrait de satisfaire.

2.4. - Trois mythes à éviter pour une coopération réaliste

Dans la configuration actuelle difficile et compliquée, il faudra essayer de ne pas refaire les mêmes erreurs. Notamment construire autour de mythes – certes attrayants à l’esprit – mais qui faussent les perceptions et peut-être aussi l’application des décisions. Ainsi, l’échec des partenariats euroméditerranéens, nonobstant les aspects politiques et les crises, s’est construit sur la persistance de trois mythes fondateurs²⁷ :

Le mythe de la coexistence et du paradis perdu : Al Andalus

On y a fait une référence constante dans la nombreuse littérature engendrée par le Partenariat mais sans savoir que les lectures divergent selon l’endroit où l’on se trouve. Ce mythe est en réalité interprété différemment des deux côtés de la Méditerranée. Pour les Occidentaux, il renvoie à des relations rêvées et supposées idéales entre chrétiens, juifs et arabes pendant la période du premier Califat de Cordoue. De l’autre côté du Bassin, il est souvent l’expression d’un « Paradis perdu » de 800 ans, arraché par la force des armes occidentales au monde de l’Islam.

Le mythe de l’unité braudélienne

Ce mythe voit une communauté d’usage et de géographie comme une communauté de destin. Le pays de l’olivier, de la vigne et du blé – la Méditerranée – induirait une logique de coexistence pacifique inéluctable et des modes de vie dans lesquels tout le monde se retrouverait. Braudel lui-même rejeta ce modèle faux par essence L’unité (relative) n’existait que pendant la période de l’empire romain et encore pendant un temps limité²⁸. Mais il fut une antienne qui berça toute la construction idéologique du partenariat.

Le New Middle East ou la pacification par l’économie

C’est le mythe de la coexistence pacifique par le biais de l’économie. On l’a connu en Europe au XIXème siècle, au moment du traité de Versailles en 1919 et dans l’entre-deux guerres. Il réapparaît après la chute de l’Union soviétique et l’achèvement de la mondialisation. En Méditerranée, il surgit sous la poussée d’une vision mercantiliste des relations internationales défendues d’un côté par l’UE et de l’autre par certaines élites israéliennes dont Shimon Peres qui propose le concept de *New Middle East*²⁹. Dans celui-ci, la logique irréfragable des relations économiques fait que l’imbrication des intérêts économiques respectifs des Etats empêchera tout conflit et notamment au Proche-Orient où Liban, Syrie, Jordanie, Israël, Palestine et Egypte seront devenus un espace intégré. En 2003, les Etats-Unis reprirent ce modèle à leur compte sous le principe de *Greater Middle East* ou *Broader Middle East* (allant de la Mauritanie au Pakistan) et y ajoutant leur vision de la démocratie libérale.

²⁷ Pour aller plus loin voir JF Daguzan, « La fin de la Méditerranée ? Conséquence des révolutions arabes », *Cahiers de la Méditerranée, Recompositions géopolitiques en Méditerranée : un défi pour les Mediterranean Studies*, n°89, décembre 2014., p. 57-68., op. cit.

²⁸ « Les civilisations s’est donc la haine ; un immense pan d’ombre les mange presque à moitié. » in *La Méditerranée, l’espace et l’histoire*, Champs, Flammarion, 1985, p. 172.

²⁹ Voir son livre en traduction française, *Le temps de la paix*, Odile Jacob, Paris, 1993.

3^{ème} partie – Réflexions et propositions

Les engagements issus de la Déclaration finale de la Conférence Euro-Méditerranéenne (27-28 novembre 1995) dite « Déclaration de Barcelone » n'ont pas atteint les objectifs fixés.

L'engouement et l'enthousiasme du début du processus se sont vite estompés. Plus tard, les espoirs grandioses attendus par le lancement de l'UpM par ses concepteurs furent vite déçus. Sur tous ces sujets le diagnostic peut être établi, aucune avancée significative n'a été réalisée en dehors de poser quand même les bases d'un fragile dialogue. Les causes sont multiples ; elles ont été largement décrites dans les deux premières parties.

Le processus reste donc encore à réinventer, Un certain nombre de pistes demeurent cependant encore ouvertes pour une redynamisation de la coopération dans un contexte nouveau et différent de celui de la fin du siècle dernier.

3.1. - Des enseignements utiles

Les constats effectués ci-dessus sont en mesure d'alimenter l'élaboration de propositions susceptibles de relancer la coopération en Méditerranée occidentale :

Le blocage de certaines situations politico-stratégiques, comme dans le cas du contentieux algéro-marocain, ne paraît pas contradictoire avec l'approfondissement de formes de coopération sur des dossiers techniques considérés comme prioritaires. On peut citer le développement et la sécurité non militaire de ces Etats (immigration changement climatique, besoins alimentaires, questions énergétiques, etc...) – tous sujets intéressant aussi au premier plan les pays de la rive nord.

Le maître mot doit rester celui de pragmatisme. L'idée d'une coopération poussée entre le Nord et le Sud de la Méditerranée vise *in fine* à améliorer les échanges, le développement, la sécurité et la protection de l'environnement, et donc le bien-être des populations concernées. Accorder la priorité en préalable à des paramètres d'ordre politique ou culturels a toutes les chances de crispier à nouveau les pays de la rive sud. Ces derniers pourraient y voir, une fois de plus, une nouvelle tentative de l'Europe, d'imposer au nom d'une supériorité morale supposée et de son appartenance à un « Occident » paré de toutes les vertus face à des Etats regroupés dans un camp autoritaire, des processus de démocratisation dont on sait, depuis 2011, combien ils sont complexes et hasardeux à mettre en place. Tout comme l'est de prôner des orientations sociétales considérées à tort ou à raison comme contraire aux traditions locales et au sentiment populaire dominant³⁰.

La matrice du dialogue 5+5 +, notamment son volet défense parce qu'il touche aux domaines régaliens les plus sensibles, reste un point de départ concret, toujours d'actualité en dépit des aléas diplomatico-stratégiques actuels. Il doit rester une source d'inspiration.

³⁰ Un document intéressant existe sur cette problématique : le CEMRES, volet de recherche de l'Initiative 5+5 Défense en Méditerranée occidentale, avait réalisé (en 2014, sous-direction italienne), un rapport sur les moyens d'améliorer la confiance entre les deux rives qui est disponible sur le site du CEMRES).

Depuis l'échec de l'Union Euro-méditerranéenne, le périmètre d'action a été réduit. Le format Méditerranée occidentale a prouvé sa cohérence et les possibilités concrètes qu'il offrait pour aller de l'avant. Pour autant, il serait utile d'associer d'autres acteurs volontaires non périphériques, L'Allemagne, en particulier, qui est largement impliquée économiquement et en coopération dans les pays du Maghreb, et dont les responsables affichent leur intérêt pour des approches communes européennes en direction de la rive sud.³¹

Enfin, la sécurité de l'espace de la Méditerranée occidentale est aujourd'hui clairement liée à celle du Sahel. Ce paramètre devra être pris en compte lors des propositions de nouvelles initiatives.

3.2. – Cadre général d'action : Les orientations à retenir

L'objectif fixé étant l'élaboration des « conditions et recommandations d'une relance de la coopération entre l'Union européenne et le Maghreb », la démarche devrait s'appliquer aux institutions de l'UE, aux pays du Maghreb et à certains Etats membres de l'UE volontaires, à déterminer. Ces derniers constitueraient ainsi un groupe, en application du titre III articles 326 et suivants du Traité de Lisbonne sur la coopération renforcée (versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - 2012/C 326/01).

Pour espérer retrouver un consensus, il convient en premier lieu de réfléchir à la pertinence de ce cadre multilatéral. Le conflit entre l'Algérie et le Maroc sur la question du Sahara occidental bloque toute évolution de coopération multilatérale à quelque niveau que cela soit.

Côté européen les situations ne sont pas plus simples. La tension a été considérable entre l'Espagne et le Maroc. Elle vient de se déporter dans les relations avec l'Algérie suite à la reconnaissance de la « marocanité » du Sahara occidental par le gouvernement espagnol. En France, pour des raisons différentes, les relations ne sont bonnes ni avec l'Algérie, ni avec le Maroc. Entre Européens la situation n'est pas plus simple. La poursuite de la guerre en Libye et les divergences entre la France et l'Italie sont autant d'obstacles à un règlement politique car les priorités ne sont pas les mêmes.

Pour la France la priorité concerne les questions sécuritaires quand pour l'Italie se sont les questions migratoires, il devrait cependant être envisageable de rapprocher ces points de vue. Une instance de concertation franco-italienne (référence au traité du Quirinal signé le 26 novembre 2021³²) sur la Méditerranée occidentale afin de revenir à une action plus concertée entre Paris et Rome et ensuite dans le cadre européen ? en effet, l'absence de vision commune entre Rome et Paris a, par exemple, laissé un vide politique et sécuritaire en Libye qui a été tout particulièrement occupé par la Turquie et la Russie.

³¹ Voir en particulier sur ce point les échanges franco-allemands en cours depuis novembre 2019 sur « *Comment relancer une politique européenne en direction de la zone ANMO* », coorganisée par l'IFRI et la Konrad Adenauer Stiftung, dont il conviendrait de rechercher s'ils ont édité des conclusions.

³² « Convaincues que la stabilité et la prospérité à long terme de la Méditerranée reste une priorité décisive pour les deux pays, et déterminées à agir ensemble en faveur de la sécurité, de la promotion des biens communs entre ses deux rives, et de la restauration de son bon état écologique. »

Texte intégral in : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/italie/relations-bilaterales/le-traite-du-quirinal/>

Il est également utile de rappeler l'agenda américain dans la région ainsi que les priorités des Etats-Unis qui ne rejoignent pas toujours les intérêts européens et contribuent même parfois à nourrir les tensions entre les membres de l'UE, par exemple les relations avec Israël ou la Turquie, la situation au Proche-Orient, la place de la Chine ou de l'Iran etc..

Les conditions politiques et stratégiques actuelles rendent donc difficile la relance d'un processus au niveau politique. Il faudrait plutôt favoriser des échanges entre acteurs du type ministériels et/ou administratifs tels que mis en œuvre dans le cadre 5+5, ainsi que les responsables concernés du service européen de l'action extérieure (SEAE) voire du Conseil européen. Les initiatives et les débats resteraient au niveau de ces acteurs. Un « comité technique de coopération de la Méditerranée occidentale » pourrait être le bon portage pour démarrer une coopération a minima.

Le choix des actions à conduire doit relever d'un débat égalitaire entre tous les membres de façon à impliquer l'ensemble des acteurs du processus et à identifier des intérêts partagés.

La conduite des actions retenues par les membres doit être assumée par ceux qui choisissent de s'y engager sans qu'il soit nécessaire que tous y contribuent.

3.3 - Des propositions immédiates

On peut articuler les propositions autour de trois thématiques fortes : l'environnement et le changement climatique ; l'économie ; la jeunesse et la mobilité.

Environnement et changement climatique :

- Gestion de l'eau (échanges de bonnes pratiques, partenariats) ;
- Climat, qui appelle de façon urgente des politiques communes, ainsi que le soutien aux démarches innovantes ;
- Programme de de recherche entre l'UE et le Maghreb sur les questions de gestion de l'eau ;
- Création d'une cellule de partage des expériences dans les métiers de retraitement des eaux usées au profit de l'arrosage agricole à l'exemple de ce qui a été entamé en Tunisie ;
- Travailler à des processus de coopération en matière de dépollution, traitement des déchets industriels et urbains.

Jeunesse et mobilité :

- Définir en commun les critères d'un tourisme écoresponsable ; d'un label tourisme « culturel et éco-responsable »
- Faciliter la mobilité tout en prenant garde de ne pas favoriser la fuite des cerveaux ;
- Travailler en commun à la réduction des flux migratoires en raison de leur fort impact sur les sociétés des deux rives.
- Créer un conseil maghrébo-européen pour traiter des questions de fond afférentes au flux migratoire dans l'espace sahélo-méditerranéen (bassin occidental).

- Créer un visa « étudiant et recherche » en Europe dans les pays participants à la démarche considérée au profit des étudiants du Maghreb ;
- Créer un système bourses au profit des étudiants maghrébins pour la recherche dans les mêmes pays européens ;
- Lancer un processus « Erasmus » en Méditerranéen occidentale ;
- Monter des dispositifs de soutien au développement des formations professionnelles au Maghreb ;
- Créer des clubs d'échanges de jeunes Européens et de jeunes Maghrébins, tout autant au Maghreb qu'en Europe, sur des thématiques culturelles, linguistiques et archéologiques ;

Economie et société :

- Renforcer les coopérations en protection civile (feux, inondations), en complément des aspects déjà intégrés dans d'autres initiatives ;
- Sécurité alimentaire ;
- Concertation sur les approvisionnements énergétiques, notamment développement des renouvelables ;
- Santé ; générer une démarche de coordination, entre Maghreb et Union européenne, pour organiser de façon coordonnée les réponses aux besoins en médicaments (production sur place de générique) dans le but de lutter contre les pandémies (COVID-19) ;
- Développer la coopération entre villes de la Méditerranée occidentales – processus déjà engagé avec certaines d'entre elles.

Dans tous ces domaines et dans d'autres, le rôle de la société civile des deux rives reste à définir. Ce fut un mot d'ordre de Barcelone. Est-il possible d'intégrer cette ambition dans le cadre d'une proposition de « *coopération entre l'Union européenne et le Maghreb* » ? Il faudrait pour cela admettre qu'il y a une société civile autonome sur la rive sud de la Méditerranée, ce qui, aujourd'hui ne semble plus vraiment le cas (soit par impossibilité – Libye – soit, ailleurs, par un retour accru de l'autoritarisme).

Plus globalement, le problème des Accords de libre-échange complet et approfondi (ALECA ou AfCTA) devra être négocié sur de nouvelles bases prenant en considération les préoccupations légitimes des Etats du Sud de la Méditerranée avec pour objectif la mise en œuvre d'un partenariat solidaire qui pourra garantir à l'avenir la sécurité alimentaire de toute la région en favorisant une nouvelle stratégie de la gestion de l'eau bénéfique aux deux rives de la Méditerranée.

Ce processus devra obligatoirement être accompagné d'un instrument financier en appui des initiatives euro-maghrébines.

Les présentes propositions mériteraient sans aucun doute de voir leur activation précédée d'un autre groupe de travail ayant pour mission de :

- Imaginer un cadre ad hoc s'appuyant, côté européen, sur un groupe de coopération renforcée au sens du Traité de Lisbonne qui aurait la tâche de coordonner et accompagner les initiatives proposées en décentralisé ou en infra étatique ;
- Identifier les priorités des différents pays : Algérie, Tunisie, Maroc, Mauritanie et celles de l'UE dans le cadre de cette coopération ;
- Rapprocher les positions divergentes existantes au sein de l'UE qui compliquent l'élaboration d'une stratégie cohérente. L'Italie, l'Espagne et la France développent des stratégies propres souvent inconciliables (approvisionnement énergétique, relations politiques avec la Libye, relations avec le Maroc et avec l'Algérie, traitement des flux migratoires etc.);
- Enfin dresser la carte des initiatives déjà existantes en Méditerranée occidentale entre villes, entre ports de commerce, entre ports de plaisance, entre chambres de commerce, etc. – la liste proposée en partie 2 n'est pas exhaustive - et autres pour identifier celles qui mériteraient d'être renforcées par des démarches spécifiques à l'espace du Bassin.

En conclusion, la communauté des crises et périls en devenir pour les deux rives du bassin occidental de la Méditerranée oblige de relancer avec force la coopération. Malgré la guerre civile en Libye et l'antagonisme algéro-marocain sur fond de guerre en Ukraine, des lignes de force peuvent être trouvées avec un peu de lucidité, d'une part, et d'efforts de bon sens, de l'autre. Les risques à venir – au premier chef l'enjeu climatique – militent pour que chacun mette un peu de sien pour parvenir à des actions conjointes. Les pistes proposées dans ce texte se veulent délibérément modestes pour pallier l'écueil du « politique » toujours prompt à resurgir. Plaçons une coopération renouvelée sous l'humble chapeau des mesures techniques et voyons ce qu'il peut en ressortir. Ensuite, il sera toujours loisible d'aller plus loin.

Table des matières

Introduction.....	2
1 ^{ère} Partie–Analyse critique des partenariats euro-méditerranéens passés.....	4
1.1. - Confondre le contingent et le durable	4
1.2. - Trop embrasser	5
1.3. - Modifier les portages institutionnels	5
1.4. - Les dernières évolutions : restaurer plutôt qu’impulser.....	9
2 ^{ème} partie - Situation en 2023 : désagrégation versus succès modestes	14
2.1. - Une situation défavorable pour la coopération.....	14
2.2. - Ce qui marche : Des succès opérationnels modestes mais réels	15
2.3. - Le succès des micro-coopérations	16
2.4. - Trois mythes à éviter pour une coopération réaliste.....	19
3 ^{ème} partie – Réflexions et propositions	20
3.1. - Des enseignements utiles.....	20
3.2. – Cadre général d’action : Les orientations à retenir.....	21
3.3 - Des propositions immédiates	22



GRUPE DE TRAVAIL COOPERATION EN MEDITERRANEE OCCIDENTALE

Fiches biographiques des membres du groupe

Hatem BEN SALEM

Docteur d'Etat en Droit de l'Université de Paris, agrégé en Droit Public de l'Université de Tunis, ancien ambassadeur auprès des Nations Unies à Genève, ancien Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, ancien ministre de l'Education Nationale en Tunisie, il a activement participé à plusieurs réunions ministérielles du Processus de Barcelone et du 5+5. A co-organisé, avec le ministre français Luc Chatel, la première réunion des ministres de l'Education du 5+5 à Biarritz. En 2015, il est nommé directeur général de l'Institut tunisien des études stratégiques (ITES) dépendant de la présidence de la République où d'importantes études ont été menées particulièrement sur l'avenir de la Tunisie et sur la lutte antiterroriste. De 2017 à 2020, il est nommé ministre de l'Éducation. Actuellement, il est consultant international et conseiller stratégique du programme alimentaire mondial de l'ONU.

Flavien BOURRAT,

Géographe de formation, il a travaillé pendant trente-quatre ans sur le monde arabe avec une orientation particulière dans les domaines militaro-sécuritaires.

Il est spécialisé sur les pays du Maghreb, où il a effectué plusieurs séjours professionnels de longue durée.

Il a été chef du bureau Maghreb Proche et Moyen Orient à la Délégation aux Affaires Stratégiques du ministère de la Défense, puis chercheur sur le Maghreb et le Moyen Orient à l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM). Il a été également chercheur au Centre Euro-Maghrébin de Recherches et d'Etudes Stratégiques (CEMRES) dans le cadre de l'initiative 5+5 Défense en Méditerranée occidentale.

Jean-François COUSTILLIERE,

Admis à l'Ecole navale en 1969, il effectue 36 ans de service durant lesquelles il assure plus particulièrement une fonction de coopération en Tunisie pour créer l'Ecole de commandement et d'état-major, partie « mer ». Il commande trois fois : un dragueur côtier, un aviso et une frégate lance-missiles.

A l'Etat major des armées, à Paris, il est chargé de mission pour les relations en Méditerranée et lance plus particulièrement l'initiative 5+5 Défense en Méditerranée occidentale. En 2005, il quitte la Marine comme contre-amiral (2S).

Il crée alors le cabinet JFC Conseil, et conduit des actions de conseil, d'enseignement et organise des rencontres intéressant la promotion des relations internationales en Méditerranée. Il préside, de plus,

l'association Euromed-IHEDN, qu'il a créée, destinée à contribuer à la réflexion sur les questions euro-méditerranéennes à travers des cycles de conférences mensuelles à Paris comme à Marseille, et des rencontres internationales dites de *Rencontres de Cybèle* organisées à Marseille chaque année.

Jean-François DAGUZAN,

Vice-président de l'Institut Choiseul, chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et membre du Conseil scientifique d'Euromed-IHEDN.

Docteur d'Etat en Science politique, il a été maître de recherche puis Directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique à Paris. Il a dirigé la revue *Maghreb-Machrek*. Auparavant, après quelques années d'enseignement, il a été chargé de mission dans l'administration du Premier ministre (SGDN). Il a été quinze ans professeur associé à l'Université Panthéon-Assas.

Spécialiste des questions stratégiques en Méditerranée et au Moyen-Orient, du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, il est l'auteur de nombreux articles sur ces questions et a publié plusieurs ouvrages.

Agnès LEVALLOIS,

Diplômée de l'Institut des langues et civilisations orientales (INALCO) et titulaire d'un DEA de l'IEP - Sciences Po Paris, sur le monde arabe contemporain.

Elle a été analyste Proche-Orient au Secrétariat général de la défense nationale puis responsable du bureau monde arabe et persan à la Délégation aux affaires stratégiques au ministère de la Défense.

Elle a également été journaliste à Nord-Sud Export, groupe Le Monde, collaboratrice au Monde de l'économie avant d'être directrice de l'information et des programmes de RMC MO – filiale arabophone de RFI – puis directrice adjointe de la rédaction de France 24 en charge des contenus en langue arabe. Parlant l'arabe, ayant vécu à Damas et effectué de nombreux séjours en Egypte, au Liban, au Maroc elle est l'auteur de nombreuses publications dont « Moyen-Orient mode d'emploi » (Stock, 2002).

Elle s'appuie sur un parcours de spécialiste en géopolitique, analyse du risque pays et en communication pour offrir une expertise sur les pays arabes. Elle est aujourd'hui maître de recherche à la FRS.

Yahia N'GAM

Diplômé de droit public, option Relations Internationales de la faculté de Droit Université d'Abidjan (1982), mais aussi d'une maîtrise de droit public, option relations internationales de la faculté de droit de l'université d'Abidjan (1983), également diplômé d'études supérieures en relations internationales (DESS) de l'institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC), Yaoundé, Cameroun (1985).

Yahia N'Gam aujourd'hui diplomate en retraite a été en 2021, conseiller (consultant) à la division de la Paix de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, UNITAR (assurant le suivi des activités dans la région du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest), en 2020 il était chef de l'Unité Reporting au sein de la division de l'Assistance Electorale de la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation de la Centrafrique (MINUSCA).

Après avoir occupé le poste de directeur des Affaires européennes et américaines au ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération (1999-2004), il fut ambassadeur de Mauritanie au Japon (2010-2018), en Gambie (2007-2010) et en Italie (2004-2007)