

La Politique Européenne en Méditerranée :
« Plus que le libre-échange et moins que l'adhésion » - Qu'en est il aujourd'hui ?
Un rappel des enjeux et des limites de la coopération

par Emmanuel DUPUY et Karim SADER¹

Les voisins méditerranéens de l'Union Européenne furent parmi les premiers à établir avec elle des relations économiques et commerciales pérennes. Ces pays constituent des partenaires importants pour l'Union. Ils en sont non seulement des partenaires commerciaux de premier rang, mais, en plus, des liens historiques et culturels particuliers lient certains d'entre eux avec les États membres.

Vis-à-vis des pays du sud de la Méditerranée, qui, par leur proximité géographique, les affinités historiques et culturelles, les flux migratoires existants et potentiels, représentent des partenaires de première importance, l'Union a traditionnellement choisi de mener une politique d'intégration régionale appelée « approche globale méditerranéenne ».

En même temps, une certaine concurrence semble se faire jour entre espaces régionaux, nouveaux acteurs.

La multiplication des espaces de discussion (Processus de Barcelone, Dialogue méditerranéen, Dialogue 5+5, Dialogue de l'OSCE, Plan bleu pour l'environnement et Plan d'action pour la Méditerranée) semble, en effet, aller de pair avec un intérêt géopolitique, sécuritaire et énergétique croissant tant de la part de Washington que de Moscou (la Déclaration de partenariat stratégique signée entre les présidents Bouteflika et Poutine en avril 2001 s'est ainsi accompagnée de l'effacement de la dette algérienne à hauteur de 5 milliards d'euros, la vente d'une cinquantaine de Mig-29, la participation de deux navires de la Flotte russe de la mer Noire à l'opération *Active Endeavour* en Méditerranée ainsi que la participation plus que symbolique de Gazprom dans la Sonatrach, témoigne d'une stratégie énergétique et des ambitions stratégiques très déterminées) et désormais de l'acteur chinois, solidement ancré au Maghreb.

L'UE, qui a compris de longue date la nécessité d'œuvrer pour une politique de bon voisinage et de coopération multilatérale efficace, doit s'y intéresser davantage encore, en particulier dans le contexte des célébrations du cinquantième anniversaire des Traités de Rome de mars dernier.

Quelles sont les grandes lignes de la politique européenne au sein de la zone méditerranéenne ? Quels en sont les principaux enjeux ainsi que les moyens mis en œuvre pour la coopération ? Pourquoi la Méditerranée est un enjeu majeur pour l'avenir de l'UE ? Quelles évolutions institutionnelles innovantes pour l'espace méditerranéen ? Comment relancer la coopération Nord-Sud et Sud-Sud ? Qu'est-ce qui justifie cet intérêt stratégique tant du point de vue de l'OTAN que de la PESC et de la PESD ?

Autant de questions auxquelles nous nous proposons de répondre dans cet article.

Pour cela, nous dresserons dans une première partie un tableau de la situation des pays du pourtour méditerranéen, les besoins qui font défaut à la région et la réponse apportée par l'UE à travers le partenariat *euro-méditerranéen*. Puis, nous présenterons dans un deuxième temps, les moyens mis en œuvre par l'UE parallèlement aux aides des Etats-Nations, pour les différents partenariats établis en matière de Sécurité et de

¹ **Emmanuel DUPUY** est Président de l'Institut Prospective et Sécurité de l'Europe (IPSE) et responsable du Pôle Relations Internationales du Cabinet d'Ingénierie Stratégique pour la Sécurité (CI2S).

Karim SADER est chargé de mission à l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationales – IHEDN, sur les questions relatives au Proche et Moyen-Orient.

Défense, la zone méditerranéenne constituant pour l'Europe un véritable test de crédibilité pour la mise au point d'une Politique de Défense commune. En dernier lieu, une partie critique du bilan largement contesté du partenariat *Euromed* tentera de mettre la lumière sur les insuffisances ainsi que les obstacles qui restent à surmonter en matière de coopération entre les deux rives.

I- L'espace méditerranéen, un ensemble de problèmes communs auxquels l'Europe souhaite remédier.

Il est à ce jour difficile de donner une définition précise de l'ensemble méditerranéen. Face à cela la Commission européenne a tranché en désignant comme pays méditerranéen les riverains et les îles, plus la Jordanie.

De fait, la Méditerranée se définit plus facilement par le constat d'un ensemble de problèmes communs (démographie, islamisme, terrorisme, crise économique) que par l'espace géographique qu'elle est censée décrire.

Dans cet environnement, l'Union Européenne s'est imposée comme un acteur majeur à l'égard des initiatives régionales et sous régionales. En effet, l'UE appréhende son environnement immédiat, à l'Est et au Sud, par le biais de l'élargissement et, là où l'élargissement n'est pas praticable, par le partenariat, en l'occurrence dans le cas de la Méditerranée, le partenariat *Euromed* dont nous rappellerons les grandes lignes.

En effet, l'objectif de l'Union européenne est de développer les relations les plus paisibles et prospères possibles dans une zone géographique dont elle est riveraine. Elle a besoin d'y sauvegarder la paix ; d'y développer des intérêts économiques croisés ; et de régler le problème des migrations. Pour agir, elle dispose de deux outils, la PESD par son volet méditerranéen et le processus de Barcelone initié en novembre 1995 sous l'impulsion de la France, en privilégiant une logique de partenariat et non de coopération.

- Le Partenariat *Euromed* :

En novembre 1995, une conférence réunissant à Barcelone les quinze Etats membres de l'Union de l'époque et les onze « pays tiers méditerranéens » ou PTM (Algérie, Autorité palestinienne, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie), lançait le « Partenariat euro-méditerranéen » qui se donnait pour objectifs d'instaurer la stabilité dans une région en proie au sous développement, aux conflits armés ainsi qu'aux carences démocratiques. Il est intéressant de relever au passage la volonté européenne de faire prévaloir les valeurs de Paix et de Démocratie, piliers de la construction européenne au lendemain de la deuxième guerre mondiale, à travers des mécanismes de coopérations au plan économique et social, qui caractérisent la pensée fonctionnaliste qui inspira les pères fondateurs de l'Europe. Reste à voir cependant si ce modèle peut être appliqué et connaître la même réussite qu'en Europe.

Ainsi, le Partenariat *Euromed* prévoit de mettre en place une zone de libre échange « euro-méditerranéenne et de créer les conditions économiques, politiques et sociales d'une « meilleure compréhension » entre les deux rives.

► Tout d'abord, le partenariat est en large partie dominé par le souci de sécurité puisqu'il prévoit d'instaurer un dialogue politique et de sécurité qui se donne pour objectif la création d'un climat de coopération durable par la mise en place de mécanismes de préventions des crises et de contrôles des armements. Il faut souligner l'aspect capital de ce point puisque la finalité du partenariat au regard du principal besoin de la région, est sans nul doute la sécurisation durable de la zone, passant par l'adoption d'une charte euro-méditerranéenne de paix

et de stabilité. La question centrale du règlement de paix au Moyen Orient constitue une des priorités de cet agenda.

► D'autre part, la coopération économique et financière vise à soutenir le développement et à promouvoir une zone de libre échange, en place en 2010, qui semble loin d'être réalisable à temps. Un système de financement complète le dispositif : fonds budgétaires non remboursables pour les investissements directs, crédits bonifiés de la Banque européenne d'investissement (BEI) ainsi que de multiples programmes sectoriels spéciaux. Il faut dire que ce mécanisme multilatéral manifeste clairement qu'Euromed ne désire pas se limiter au schéma strict d'une simple zone de libre échange. Le programme MEDA est le principal instrument financier par lequel l'UE met en oeuvre le partenariat euro-méditerranéen. Il comprend € 3,4 milliards de ressources budgétaires (subventions) affectées pour la période 1995-1999 (MEDA I) ; une assistance financière de 5,3 milliards d'euros pour la période 2000-2006 a été accordée aux pays méditerranéens, à la suite de l'approbation du règlement MEDA II.

C'est pourquoi la France s'est battu pour que les crédits attribués au développement de la rive sud de la Méditerranée dans le cadre de la politique européenne de Voisinage PEV (11 milliards d'euros, soit un peu moins du cumul des sommes MEDA, TACIS et autres consacrés à la période 1995-2005) soit revus à la hausse.

► Sur le plan économique, s'ajoute la coopération culturelle, sociale et humanitaire. Celle-ci s'étend à l'ensemble des actions qui favorisent une meilleure connaissance mutuelle des partenaires, le développement des ressources humaines, les échanges scientifiques et techniques, les problèmes de l'émigration ainsi que le respect mutuel des cultures et des religions. Des réseaux de coopération décentralisée sont établis entre divers acteurs de la société civile, universités et médias...

II- La Méditerranée comme test de crédibilité pour une politique extérieure de L'UE – Les autres partenariats.

Aussi, la zone Méditerranéenne constitue pour l'Europe un véritable test de crédibilité pour sa Politique Etrangère, de sécurité et de défense domaine qui fait encore défaut à l'Union Européenne. En effet, la réflexion sur la défense européenne entreprise au lendemain de la guerre froide fut remise en cause par les échecs dans les Balkans montrant très clairement la dépendance de l'Europe vis à vis des Etats-Unis.

Ainsi, le premier aboutissement de cet effort visant à « briser » cette dépendance concerne l'espace méditerranéen avec nous l'avons vu le partenariat euromed qui donne une place centrale au volet sécuritaire, mais également à l'issue de la création des *euroforces* qui concerne aussi le théâtre méditerranéen. C'est le 15 mai 1995 à Lisbonne, que les ministres des Affaires étrangères et les ministres de la Défense des quatre pays latino-méditerranéens (France, Italie, Espagne et Portugal) créent une force multinationale, *eurofor*, ainsi qu'une force maritime multi-nationale, préstructurée mais non permanente, la « force maritime européenne » ou *Euromarfor*.

En outre, trois forums de dialogue furent entamés durant les années 1990 par les organisations de sécurité européennes et euratlantiques avec des pays Sud-méditerranéens.

► Ainsi l'UEO en 1992 décidait d'entreprendre un dialogue avec la Tunisie, la Mauritanie, l'Algérie et le Maroc, auquel se sont joints par la suite l'Egypte (1994), Israël (1995) et la Jordanie (1998). Aujourd'hui les initiatives de l'UEO qui a quasiment disparu sont réabsorbées par l'Union Européenne.

► De même, l'OSCE en 1994, lors du sommet de Budapest et sous le parrainage de la France, l'Espagne et l'Italie propose la formation d'un groupe de contact afin d'établir un dialogue avec 5 pays Sud-méditerranéens,

Tunisie, Maroc, Algérie, Egypte et Israël auquel s'est jointe la Jordanie. Le dialogue se poursuit ainsi périodiquement avec les six pays sur la sécurité et la coopération en Méditerranée.

► La même année sous l'impulsion franco-égyptienne est créé le « Forum méditerranéen » qui se veut un espace de réflexion sur les problèmes de la région, forum comprenant 11 pays (Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Maroc, Portugal, Tunisie, Turquie) et réunissant une fois par an leur ministre des Affaires Etrangères respectif.

► Plus récemment, « le dialogue 5+5 » institué par le traité de Marrakech du 17 février 1989 a été relancé en 2001 après dix ans de suspension suite à la guerre du Golfe de 1991. Ce dialogue initié par la France en 1983 réunit 5 pays méditerranéens de l'Union Européenne (Portugal, Espagne, France, Italie, Malte) et 5 Etats de l'Union du Maghreb Arabe (Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye et la Mauritanie). Il s'agit d'un dialogue informel entre l'Europe du Sud et le Maghreb. Alors que le Forum méditerranéen peut traiter de n'importe quel sujet, le dialogue 5+5 se concentre sur un nombre restreint de sujets importants telles que la sécurité et la stabilité en Méditerranée occidentale, l'intégration économique régionale ou encore la question des migrations. Piloté par les Ministères des Affaires Etrangères des dix, il réunit également les dix ministres de la Défense une fois par an et ce alternativement au Maghreb et en Europe. Le principal objectif vise à renforcer le volet politico-sécuritaire instauré par le traité de Barcelone notamment en matière de surveillance maritime grâce à la contribution des ministères de la Défense. La rencontre interministérielle est complétée par l'action d'un comité directeur composé de deux responsables des ministères de la Défense de chaque pays qui se réunissent deux fois par an, ainsi que d'un comité d'experts chargé d'organiser des séminaires afin de présenter les différents plans d'action. Le sommet d'Oran en 2005 a élargi le dialogue aux ministères des Affaires sociales et aux ministères de l'Intérieur.

Ainsi, la stratégie européenne de sécurité identifie parmi les menaces principales le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux ayant un impact direct ou indirect sur les intérêts européens tels que ceux au Moyen-Orient et le crime organisé. Elle se donne pour ambition de s'engager avec vigueur dans la résolution du conflit israélo-arabe.

III- Une coopération aux insuffisances significatives : les limites du partenariat *Euromed*

● Un bilan très contestable :

Il convient de s'interroger sur l'efficacité du partenariat *euromed* (PEM) plus de dix ans après le démarrage du processus de Barcelone (cet anniversaire ayant été marqué lors du sommet de novembre 2005 par l'absence d'une grande partie des dirigeants de la rive sud).

Mais c'est là une initiative qui n'a pas tenu, loin s'en faut, toutes ses promesses et a provoqué chez les partenaires déception, voire méfiance. Les raisons en sont diverses dont, notamment, la détérioration de la situation au Moyen-Orient, mais aussi, suite aux attentats du 11 septembre, la prédominance de la lutte anti-terroriste, voulue par les Etats-Unis, qui a mis en lumière les différences de conception stratégiques existantes entre les Etats-Unis et l'Union européenne.

Force est de reconnaître que le bilan est mitigé. Sans doute le discours de Barcelone était-il trop ambitieux pour une politique extérieure européenne encore balbutiante. Certes et en dépit de ses nombreuses lacunes, *Euromed* a contribué à maintenir un espace de dialogue entre les deux rives. Il faut dire également que le programme financier MEDA présente une aide capitale et bien accueillie par des économies en crise structurelle. Néanmoins comme l'illustre le cas tunisien, jusqu'à ce jour présenté par l'Europe comme le bon élève du

Partenariat, les réformes économiques n'ont entraîné ni la mise en œuvre de réformes politiques ni la démocratisation, bien au contraire.

De même et contrairement aux idées reçues le partenariat ne s'avère guère plus efficaces sur le plan sécuritaire : les migrations clandestines n'en finissent pas d'alarmer les opinions publiques, le terrorisme est plus que jamais la préoccupation majeure de l'Occident; et les situations de violence n'ont pas diminué à la faveur des réunions et du « dialogue » euro-méditerranéen. Sur le plan de la coordination entre Etats membres, l'attentat de Djerba en 2002 par exemple, a montré que les échanges d'information en matière de coopération sécuritaire étaient bien limités. De même, lors des tensions, à l'été 2002, entre le Maroc et l'Espagne autour de l'îlot Leïla - Perejil, les vingt-sept ambassadeurs euro-méditerranéens ont été incapables de faire jouer de régler le différend, laissant aux Américains le rôle de médiateur.

D'autre part et preuve d'un important décalage avec les réalités du terrain, les grands sujets régionaux ne sont quasiment pas traités dans le cadre du processus de Barcelone : conflit israélo-palestinien, guerre civile en Algérie, situation au Liban, division de Chypre tensions, Sahara occidental, violation des droits de l'homme en Tunisie, Égypte, Syrie, Algérie... ne sont discutés ni dans les réunions officielles, ni dans les coulisses. Ainsi, ce bilan fait apparaître des problèmes majeurs qui sont le reflet des lacunes même que connaît la construction européenne et qu'il nous faut analyser.

• Une persistance des logiques nationales au sein de l'action européenne :

L'aide européenne souffre avant tout de la faiblesse d'une politique étrangère de l'UE encore balbutiante. L'absence de position commune (l'exemple classique du conflit en Irak), la faiblesse des institutions et des règles de concertation, l'absence d'une véritable politique commune de Défense s'ajoute à la persistance des logiques bilatérales. Lors des conflits récents la logique nationale l'a toujours emporté sur la logique européenne. Force est de constater que le processus de Barcelone va dans le sens de cette faiblesse. Il est essentiel de noter qu'à l'origine de la politique méditerranéenne de l'Europe se trouve l'ambition méditerranéenne de certains Etats de l'Europe méridionale et, par conséquent le terme de « politique globale » est trompeur. Dès lors, l'aide européenne dans la région se retrouve éclatée et répond à des intérêts divers, parfois même contradictoire et par conséquent, l'aide bilatérale reste largement dominante (elle constitue près de 90% des fonds MEDA !). Dans ce contexte, ce sont les logiques nationales qui s'expriment. La France oriente son aide principalement vers le Maghreb en raison des liens historiques. L'Allemagne est naturellement tournée vers la Turquie...

De plus il faut ajouter que le partenariat Euromed reste très largement méconnu des populations de part et d'autre de la Méditerranée soulignant une fois de plus le manque de visibilité et de reconnaissance dont souffre souvent l'action européenne.

• Une persistance du schéma Nord/Sud et l'attentisme de la rive Sud :

Aux lacunes européennes se greffent bien entendu des problèmes majeurs liés aux pays de la rive Sud. Soulignons deux principales lacunes au niveau de la coopération. La première est qu'il n'existe quasiment aucun dialogue entre pays arabes et Israël en vue d'un règlement de la question palestinienne dont le PEM se donnait la tâche ambitieuse de sa résolution. En outre, les pays de la rive Sud n'ont jamais émis de réelle proposition sombrant dans l'attentisme des propositions unilatérales de la rive Nord. L'esprit de Barcelone visait pourtant la rupture avec les pratiques antérieures, notamment avec les politiques bilatérales implicitement considérées comme néo-coloniales. Mais le schéma traditionnel Nord/Sud persiste, fait de relations de domination et de dépendance sur de multiples questions telles que la mise en œuvre et la gestion des

programmes, les forces de proposition des projets, leur définition, la composition des enveloppes financières, ou encore les procédures de discussion et de négociation...

Finalement, et face à la prédominance des logiques bilatérales, l'administration européenne est incapable de prendre en compte la spécificité des administrations des pays tiers méditerranéens, ce qui conduit ces derniers à un comportement passif face à l'appareil bureaucratique européen beaucoup trop complexe qui décrédibilise la nouvelle stratégie d'association présentée à l'origine. Inutile de nier également que le partenariat euro-méditerranéen, a vu sa faible crédibilité encore malmenée avec la crise de juillet dernier au Liban.

• Une concurrence –duplication des projets de plus en plus acharnée :

Malgré les saines ambitions des différents projets portés par ce nouveau dialogue Nord-Sud, autant qu'entre les pays du Maghreb et du Machrek, le « lac de paix », que devrait constituer le bassin méditerranéen se trouve repris par ses turbulences récurrentes, qu'il s'agisse de l'épineux dossier de la gestion des flux migratoires, le danger des foyers terroristes nourri par les tenants du conflit de civilisation, la menace sur les routes d'approvisionnement énergétique, le risque environnemental, les litiges frontaliers - notamment entre le Maroc et l'Algérie - la question chypriote, le dossier turc et bien évidemment l'inextricable conflit israélo-palestinien qui mine la paix depuis plus d'un demi siècle dans la région.

Il est ainsi indéniable que cette situation géopolitique a tendance à placer les pays riverains, notamment ceux de la rive sud, dans une recherche de partenariats plus efficaces à court terme. Le principe de « concurrence libre et non faussée » entre espaces de dialogue et de coopérations serait-il en marche ?

Il suffit pour s'en convaincre de constater l'accueil pour le moins chaleureux accordé à Donald Rumsfeld lors de ses dernières visites à Alger et Tunis, afin de « vendre » ses remèdes en matière de lutte anti-terroriste. Par ailleurs, l'assouplissement vis-à-vis de Tripoli est un autre exemple de la *Realpolitik* dans la région, qui se fait inexorablement aux dépens de nos relations historiques et semble t-il moins solides qu'il n'y paraît... Sans même parler du soutien clairement affiché de Condolezza Rice à la candidature turque en vue de l'ouverture des négociations d'adhésions à l'UE, qui place dorénavant l'OTAN au coeur de l'avenir politique et sécuritaire de l'espace euromed.

Dans le même temps, l'OTAN, et derrière elle les Etats-Unis, confirme son intérêt pour la zone, comme en témoigne l'intérêt croissant pour l'Algérie et la Libye, sous couvert de lutte anti-terroriste (*Plan Transaharien* contre le terrorisme, *Plan Pan-Sahel* et ses 100 millions de dollars investis entre le Niger, la Mauritanie, le Mali, le Tchad, l'Algérie et le Maroc ou encore la création du Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme CAERT à Alger) et le partenariat stratégique engagé par les Etats-Unis avec le Maroc en 2003. Il convient également de rappeler la portée des manœuvres de l'OTAN - avec l'Egypte et l'Algérie - sous couvert de l'opération *Active Endeavour*, ainsi que la visite du Secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Schaffer en Algérie en 2004, suivi de la participation du président algérien Bouteflika à plusieurs réunions du Dialogue méditerranéen.

Plus particulièrement, les Etats-Unis développent dans ces pays riverains les capacités d'accueil pour permettre la projection de forces (on a évoqué l'installation de bases en Algérie voire au Sahara occidental, si toute fois le Plan Baker était accepté par le Maroc et le Front Polisario, solution tendant à s'échapper...), envisagent la formation des armées locales au Maghreb (projets d'académie militaire pour le Proche-Orient), créent un nouveau commandement américain pour l'Afrique, *Africom*, (dont le siège n'est pas, aujourd'hui, géographiquement arrêté, mais qui pourrait basculé d'ici la fin 2008 de Stuttgart vers Dakar ou Alger), concrétisant ainsi leurs craintes de voir le continent africain devenir, si l'on en croit le sous-secrétaire adjoint principal à la Défense Ryan Henry - venu discuter à Alger il y a quelques jours, avec le nouveau ministre

algérien des Affaires étrangères, Mourad Medelci -, un « sanctuaire » à partir desquels pourraient être organisées et lancées des opérations terroristes.

La visite de la délégation américaine - qui s'est ensuite rendue au Maroc et en Libye - a ainsi permis de concevoir ce que serait ce commandement régional pour l'Afrique... Il a ainsi été souligné qu'il ne s'agissait « *pas de bases militaires, d'avions, de bateaux ou de flotte armée, mais d'une équipe pluridisciplinaire à plus de 25% civile, dont le numéro deux sera un responsable du rang d'ambassadeur* ». Au-delà, l'activité essentielle d'Africom en matière de lutte contre le terrorisme serait d'éliminer les structures terroristes et d'éviter que ces dernières aient des lieux de refuge.

Ce n'est certes pas un fait nouveau. La suprématie de l'OTAN étant notamment caractérisée par la VI^{ème} flotte américaine, les porte-avions terrestres que constituent l'Italie et la Turquie ; cependant, le sommet d'Istanbul en 2004 est venu ouvrir une nouvelle ère, faisant de l'Alliance Atlantique un acteur politique incontournable du bassin, et plus seulement pour les questions militaires. Comme en témoigne le cas du programme de coopération de l'OTAN, baptisé « Dialogue méditerranéen » créé en 1994, et relancé lors du sommet de l'Alliance à Istanbul en 2004. Sous couvert de projet de partenariat stratégique, qui en ouvrant le Partenariat pour la Paix (PpP) au Dialogue méditerranéen apparaît de plus en plus comme concurrentiel, du moins s'inscrivant moins dans une démarche nécessaire de « méridionalisation » de l'UE et plus dans une volonté ostentatoire d'étendre l'action de l'Alliance de l'Atlantique Nord de part et d'autres du Bassin méditerranéen ?

Les Etats-Unis semblent ainsi avoir une vision différente de la mer Méditerranée. Si la Méditerranée est avant tout pour eux, un corridor qui permet d'atteindre l'Eurasie le plus rapidement possible, il s'agit aussi d'accéder au pétrole, de protéger Israël et de contenir l'émergence de la Chine. Le contrôle du développement de l'Union européenne n'est pas absent des préoccupations américaines. A travers l'OTAN, une vraie concurrence s'exerce avec l'Union européenne. L'OTAN y a ainsi développé selon le contre-amiral (2S) Jean-François Coustillière des outils pour protéger les intérêts économiques et stratégiques des Etats-Unis et le Dialogue méditerranéen lancé en 1994 avec 7 pays dont Israël est l'un d'entre eux. Le refus des pays arabes de coopérer avec Israël a d'ailleurs conduit ce dialogue à renoncer à une approche multilatérale pour privilégier des rapports essentiellement bilatéraux avec chacun des 7 pays. Depuis 2001, la lutte contre le terrorisme constitue l'axe prioritaire de cet effort.

De plus, il importe de valoriser la différence d'approche existant entre l'Union européenne qui s'attache à établir un partenariat avec les pays de la région méditerranéenne et celle des Etats-Unis qui veulent promouvoir, à travers leur projet BMENA, la démocratisation des pays d'un espace terriblement hétérogène s'étendant de Casablanca et Karachi, qui plus est avec des moyens financiers non définis.

La Politique Européenne de Voisinage (PEV, imaginée en mai 2004 dans la foulée de l'élargissement aux nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale, à Malte et à Chypre) concerne désormais l'ensemble des pays du pourtour méditerranéen et de la Mer noire. Ce dispositif est complété, au niveau économique, par le mécanisme des accords d'association bilatéraux liant l'UE aux pays de la rive sud de la Méditerranée et, sur le plan diplomatique, par le Dialogue 5+5 créé en 1990 et relancé en janvier 2001 à Lisbonne (réunissant les pays dits de l'Arc latin - France, Italie, Espagne, Portugal, Malte - et ceux du grand Maghreb - Algérie, Maroc, Tunisie, Mauritanie, Libye).

Dans le prolongement de cette initiative des « ateliers » se sont développés autour de thèmes relevant de la responsabilité d'autres ministères que ceux des Affaires étrangères des dix pays. En matière de sécurité, les ministres de la défense de ces dix pays ont décidé, dans ce même format 5+5, de promouvoir des actions choisies en partenariat, pour explorer des domaines de coopération, de soutien et d'échanges.

Est-ce là est une solution adaptée à cette mise en concurrence en matière d'offre sécuritaire ? N'y avait-il pas une meilleure manière de signifier l'espoir mis dans le Processus de Barcelone, notamment si l'on tient compte du titre I du document signé à Barcelone en 1995 ?

• Des espaces innovants de dialogue à relancer :

En effet, l'importance du vecteur culturel et linguistique, permet désormais également à d'autres acteurs, tels que l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), par exemple, à avoir leur mot à dire dans ce débat, au moment où vont s'ouvrir les discussions sur la diversité culturelle à l'UNESCO.

Il est pourtant rappelé - dans la dernière partie du programme de Barcelone -, « *l'importance du développement social* », l'attachement au « *respect des droits sociaux fondamentaux, y compris le droit au développement* », la reconnaissance de « *la contribution essentielle que peut apporter la société civile dans le processus de développement du partenariat euro-méditerranéen et en tant que facteur essentiel d'une meilleure compréhension et d'un rapprochement entre les peuples* », ainsi que la place des responsables de la société politique et civile, du monde culturel et religieux, des universités, de la recherche, des médias, des associations, les syndicats et les entreprises privées et publiques pour ce faire.

Ainsi, en se basant sur le constat des dernières élections au sein du monde arabo-musulman, à l'instar de l'élection présidentielle en Egypte le mois dernier ou encore les législatives de mai-juin derniers au Liban suite à l'assassinat du Premier Ministre Rafic Hariri, le maillon manquant du Processus de Barcelone, tient incontestablement dans le manque de volonté flagrante en vue de promouvoir « *les actions de soutien en faveur des institutions démocratiques et du renforcement de l'Etat de droit et de la société civile* », tel que le préconisaient les ministres des Affaires étrangères euro-méditerranéens depuis dix ans déjà, sans réelle coordination.

Le Dialogue euro-méditerranéen est censé être marqué par une solidarité Nord-Sud sans failles de tous les Etats membres de l'UE. Or, force est de constater, hélas, une certaine retenue d'une bonne partie de l'Europe septentrionale et orientale à l'égard de l'agenda méditerranéen des vingt sept. Dans la phase de reconsolidation du projet communautaire autour du binôme franco-allemand, comme beaucoup l'appellent de leurs vœux, il faut d'emblée définir quels peuvent être les leviers partagés d'un intérêt renouvelé des vingt sept Etats de l'UE en vue d'une relance du dialogue euro-méditerranéen, au moment où les Européens sont appelés, par exemple, à la rescousse au niveau du « Quartette » sensé garantir la paix au Moyen-Orient.

La Méditerranée est véritablement le lieu unique de dialogue entre civilisations, et d'échanges entre les principaux espaces humanistes, bien au-delà de la seule dimension linguistique (francophonie, lusophonie, hispanité, latinité, « anglosphère ») et l'aire culturelle arabe sur le pourtour oriental et méridional). Ainsi, à l'instar de la création en 2001, de l'espace 3 EL, regroupant quatre organisations internationales (Communauté des Pays de Langue Portugaise - CPLP, Organisation des Etats Ibérico-américains -OEI, Union latine, Organisation Internationale de la Francophonie -OIF), la réflexion sur la cohésion sur le bassin de vie méditerranéen mérite - aux yeux de nombreux observateurs - un légitime débat quant à la création d'une structure *ad hoc*, qui pourrait être intégrée aux institutions européennes existantes, pour être adaptée à la spécificité du pourtour méditerranéen.

De ce point de vue, plusieurs exemples de coopérations économiques et politiques peuvent être prises en compte ; à l'instar du Conseil des Etats de la mer Baltique, la zone de coopération économique de la mer Noire ou encore le Conseil de Coopération du Golfe (CCG), même si leur objet diffère quelque peu. Ce qui importe de ce point de vue est bien la capacité de mise en synergie d'un certain nombre de réponses à des maux collectifs.

Cette prise en compte de la Méditerranée, dans sa réalité africaine, européenne et asiatique, sous forme d'un lieu d'échanges, de débats et de coordination de l'aide au co-développement (à l'instar de l'aide internationale en direction de l'Autorité Palestinienne pour l'aménagement de Gaza, par exemple - soit 10 millions par an dans le cadre du programme de paix de l'UE -, ou celle pour les réfugiés en Jordanie - soit 581 millions d'euros sous l'égide de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens - UNRWA), liant les pays du Machrek-Maghreb, concrétiserait aussi un espace de dialogue manquant entre pays arabes et Israël.

Cela autoriserait également la reprise du dialogue en vue de favoriser la prévention des conflits dans la zone et permettrait d'offrir - à des pays ayant cru que l'UMA (Union du Maghreb Arabe, créée en février 1989 à Marrakech et dont la seule initiative ostensible aura été la Convention douanière d'Agadir en 1996) pouvait jouer ce rôle, ce lieu d'échanges censé être un « marché commun du Levant » et qui aurait pu intégrer Israël si la paix avait été effective... Ainsi, convient-il de lier davantage l'équilibre durable du développement entre pays du sud et du nord, tant du point de vue économique que social, car c'est un gage essentiel en réponse aux causes appuyant la montée de la radicalisation islamiste. Cependant, l'échec de ces timides tentatives de rapprochement Sud-Sud, tout comme l'impasse dans lequel se trouve le processus de paix au Proche-Orient sont deux sources non négligeables de blocages. Par ailleurs, la guerre en Irak suscite la méfiance des pays du Sud face à l'ensemble de la politique de « l'Occident ».

Les 21 Etats riverains de la *Mare Nostrum* composent cependant un cadre de civilisation commun qui mérite une attention particulière, à l'instar du Plan Bleu de 1977, qui concrétisa pour la première fois une prise en compte collective de la menace écologique pesant sur les côtes méditerranéennes. C'est bien là un combat de civilisation à construire ensemble entre démocrates du Nord et du Sud du bassin.

Il convient ainsi de rappeler l'importance d'un dialogue culturel fructueux entre les deux rives, A cet égard, la création récente de la Fondation Euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures, dont le siège est symboliquement situé à Alexandrie, constitue une étape prometteuse aussi limitée que puissent être ses moyens.

L'évocation de plus en plus précise de la création de fonds structurels dans l'espace méditerranéen (comme en témoigne le projet de transformation du FEMIP en Banque euro-méditerranéenne de développement), et la poursuite du projet de zone de libre échange en Méditerranée à l'horizon 2010 laisse cependant espérer la consolidation des progrès économiques.

D'autres idées apparaissent notamment à travers la campagne présidentielle en France telle celle d'une « Union méditerranéenne » qui pourrait regrouper le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, Chypre et la France dans une démarche volontariste et paritaire vis-à-vis des pays du Sud.

• L'Union de la Méditerranée : en route vers un partenariat privilégié

Cette idée d'une « *Union méditerranéenne* », dont la France pourrait-être le fer de lance comme le couple franco-allemand l'avait été pour les traités fondateurs de 1957, est chère au nouveau président de la République - qui l'a évoquée pour la première fois dans un discours fondateur prononcé en février dernier à Toulon au cours de la campagne présidentielle et en a fait un des points principaux de son discours du 6 mai après son élection.

Ainsi, cette « *Union méditerranéenne* » qui pourrait regrouper le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, Chypre et la France dans une démarche volontariste vis-à-vis des pays du Sud (tant dans son acception occidentale et orientale, sans exclusive, donc avec la Turquie et Israël), aura également l'insigne avantage de servir de

tremplin aux modalités des coopérations renforcées, telles que le permet le Traité de Nice, et que ne manqueront pas de confirmer les différentes formules retenues pour la relance institutionnelle européenne d'ici 2009 (notamment les coopérations structurées, telles qu'elles étaient prévues dans le TCE).

Le Processus de Barcelone, la Politique Européenne de Voisinage (PEV), le mécanisme des accords d'association bilatéraux liant l'UE aux pays de la rive sud et le Dialogue 5+5 sont ainsi des « briques constitutives » propres à l'émergence attendue de cette nouvelle structure de coordination, que certains appellent déjà « G-Med », et qui pourrait s'organiser autour d'une rencontre périodique de ses chefs d'Etats et de gouvernements comme les grands pays industrialisés ont leur G8.

La Méditerranée aurait ainsi un Conseil de la Méditerranée comme l'Europe a le Conseil de l'Europe et devrait s'appuyer sur un secrétariat politique paritaire permanent avec un secrétaire général faisant fonction de porte-parole.

Cette Communauté ou Union de la Méditerranée devrait s'accompagner de la création d'un Conseil de la Méditerranée qui aurait un budget propre, des politiques communes d'intérêt régional (notamment dans le domaine de l'énergie, de la mise en place d'un espace financier - création d'un Livret d'épargne euroméditerranéen qui s'appuierait sur les 8 milliards d'euros qui transitent chaque année de l'Europe au Maghreb -, agriculture et développement durable, eau, santé, éducation -notamment enseignement supérieur et formation - et co-développement...).

Les principaux domaines d'intervention de cette nouvelle instance pourraient être :

- l'eau et la gouvernance quant à la gestion de sa distribution ;
- la transformation de l'offre dans le transport aérien ;
- l'espace financier et les nombreuses perspectives liés au micro-crédit et l'épargne populaire ;
- le boom du secteur des télécoms et des TIC ;
- la santé et son accès équitable ;
- la régulation, la valorisation et le développement rural ;
- la mise en place des pôles de compétitivité ;
- le développement équilibré des territoires et le suivi d'un tourisme durable et pérenne.

Cette démarche novatrice s'appuierait également sur la base d'une Charte définissant des valeurs communes (Etat de droit, démocratie) réunissant les 27 Etats membres et l'ensemble des pays du bassin méditerranéen, en ne fermant pas la porte aux partenariats possible avec les pays de la Ligue arabe, de l'UA, du CCG (Conseil de Coopération des Etats du Golfe) et du CCMN (dans le cadre de la Stratégie de la mer Noire de l'UE), sans oublier l'OIF, eu égard à la dimension triplement continentale de la Francophonie.

La réflexion sur le projet de transformation du FEMIP en Banque euro-méditerranéenne de développement, qui ne soit pas une filiale de la BEI, mais une institution financière autonome et paritaire reste encore en débat, comme l'ont démontré les dernières réunions à Monaco à la fin de l'année 2006 et son évocation lors du Conseil de décembre 2006.

Cette réflexion se nourrit de la cohésion du bassin de vie méditerranéen, de l'intégration aux institutions européennes existantes, de l'adaptation à la spécificité du pourtour méditerranéen et du développement d'une région euroméditerranéenne prospère et sereine, avec en filigrane la poursuite du projet de zone de libre échange en Méditerranée à l'horizon 2010, sans oublier cette belle idée de l'Union du Maghreb (concept hélas mort-né avec l'échec de l'UMA, dont nous fêtons pourtant cette année l'âge de raison...).

Fort de cette idée simple, il est urgent de donner du sens à cette région euroméditerranéenne. C'est ce que Jean-

Louis Guigou, Délégué général de l'Institut de Prospective Economique du Monde méditerranéen (IPEMED) conceptualise à travers la théorie des « quartiers d'orange » qui, du Nord au Sud, dans la logique d'un voisinage immédiat entre partenaires économiques, accrédite la thèse selon laquelle des blocs de systèmes industriels, commerciaux et financiers, situés dans deux ou trois fuseaux horaires, dessinent les régions fortes de la mondialisation, notamment en Amérique et en Asie orientale. D'où l'Appel pour une Communauté du Monde Méditerranéen lancé par l'IPEMED en octobre 2005, ainsi que les « 14 travaux pour la Méditerranée » visant à la rénovation de la politique méditerranéenne de l'UE, alors même que l'on sait la relative atonie du Processus de Barcelone.

Or en matière d'intégration régionale Nord-Sud, l'Europe est indéniablement en retard. Pour faire face à la puissance américaine et Est-asiatique, elle devrait prendre pleinement en compte la Méditerranée, dans sa réalité africaine, européenne et asiatique, sous la forme d'un lieu d'échanges, de débats et de coordination de l'aide au co-développement liant les pays du Machrek-Maghreb, concrétisant aussi un espace de dialogue manquant entre pays arabes et Israël. Rappelons que les Etats-Unis ne consacrent pas moins de 18% de leurs investissements directs à l'étranger (IDE) en direction de leurs partenaires d'Amérique latine et ce malgré les divergences politiques qui ont émergé depuis quelques années, alors que les pays européens ne consacrent que 2 ou 3% de leurs IDE à la rive sud de la Méditerranée.

Les trois prochaines présidences de l'UE (Portugal, Slovénie et France) ayant toutes un volet méditerranéen ou étant fortement liées au partenariat eurafricain - avec en perspectives aussi la tenue du deuxième Sommet UE-Afrique (prévu en 2007, sous présidence portugaise, comme devrait le préciser le prochain Sommet de l'Union africaine au Kenya en juin prochain) ainsi, que bien évidemment le Conseil euromed au cours du 2nde semestre 2008 (sous présidence française) - complètent cette fenêtre d'opportunité pour l'Europe d'ancrer son Sud dans un espace vital à son extension et à sa lisibilité dans le cadre de la mondialisation.

C'est là une ambition que la France doit affirmer et qui pourrait être portée sur les fonts baptismaux à l'occasion de la présidence tournante de l'UE, à partir du 1^{er} juillet 2008.

• le Partenariat : Politique extérieure ou complément de politique intérieure ?

Douze ans après Barcelone, l'influence de l'Union Européenne en Méditerranée reste limitée par rapport aux Etats-Unis, et ce en dépit d'une interdépendance financière et commerciale accrue entre les deux rives. Le discours de Barcelone était-il trop ambitieux pour une politique extérieure européenne encore boiteuse ?

Ce bilan mitigé tend à accuser l'absence d'objectifs politiques en dehors des aspects sécuritaires et migratoires, ainsi que la trop forte domination des logiques nationales. Nous l'avons vu, l'aspect sécuritaire prédomine dans le partenariat. Pour les critiques les plus durs à cet égard, tel Béatrice Hibou (« critique internationale »-n°18), le partenariat opère « un amalgame troublant entre migrations, islamisme, terrorisme et criminalité de droit commun ». Plus encore, la Méditerranée n'intéresserait l'Europe que « pour mieux s'en protéger » et le processus de Barcelone aurait, d'une certaine manière, plutôt tendance à répondre à des exigences de politique interne - notamment sur des questions liées à la sécurité.

Par son action, l'Union européenne tente de remédier de manière inadéquate à une menace qu'elle perçoit de manière erronée. En effet, dans le cadre de la question du terrorisme, la production de la violence n'est plus directement reliée à l'action agressive d'un Etat, mais surgit au sein de sociétés frustrées de participation politique et de bien être matériel. Or le volet sécuritaire du partenariat ne prend pas acte du rôle joué par les sociétés arabes dans la production d'une menace transnationale jusqu'alors inédite dans les relations internationales contemporaines (cette nouvelle perception de la menace est prise en considération dans le projet américain du « Grand Moyen-Orient »). Jusque là inapte à se diffuser au sein de sociétés qui n'ont pratiquement

aucune connaissance de l'existence d'un projet européen. Il faudrait par conséquent approfondir l'analyse des acteurs et des facteurs de la conflictualité dans les relations euro méditerranéennes.

En réalité, cet aspect du partenariat révèle l'inquiétude de l'Europe sur la redéfinition de ses frontières après l'élargissement à l'Est et la polémique autour de la candidature turque. Le rejet du traité constitutionnel en France a été en partie alimenté par toutes ces craintes. La définition de l'identité européenne passe également par la définition de son environnement immédiat ce qui en Méditerranée est loin d'être une tâche aisée. Cette redéfinition des contours après un processus d'élargissement accéléré par l'Histoire passe ainsi par un mouvement d'ouverture déjà engagé mais également par une harmonisation des objectifs entre Etats membres afin de donner une impulsion à la politique étrangère de l'UE.

Bref, toutes ces divergences d'appréciation et la superposition des organisations de coopération ou de dialogue ont très certainement nuit au développement d'une région euroméditerranéenne prospère et sereine. Elles ont engendré bien des déceptions de l'autre côté de la Méditerranée, même si la coopération économique a permis de dynamiser les échanges et de signer des accords d'association avec la plupart des pays tiers méditerranéens

Il est nécessaire d'identifier quels sont les intérêts propres de l'Union européenne et d'analyser en quoi ils sont convergents avec ceux des autres puissances. Quand les intérêts convergent, les stratégies doivent être concertées, quand ils diffèrent il faut se donner les moyens de défendre ceux de l'Union européenne. Un réel effort doit être conduit dans ce sens, mais il présuppose une cohérence politique entre pays européens qui dépend de l'émergence d'une Union européenne véritablement politique.

Le développement de la coopération de défense en Méditerranée constitue également un outil efficace de la construction de la confiance, même si elle n'est pas suffisante. Cependant, il importe de souligner que les pays du Sud attendent peu de choses de la coopération strictement militaire. De fait, ils privilégient les retombées économiques, technologiques et de formation qu'ils peuvent en espérer. Ils attendent une coopération utile à la population comme par exemple celle fondée sur notre expérience de l'emploi des armées dans le domaine sanitaire (à l'instar de la coopération franco-tunisienne en la matière), au profit de la protection civile, ce que ne fait pas l'OTAN et que l'Europe à travers la PESD sait parfaitement réaliser.