

La sécurité en Méditerranée : Un état des lieux à la lumière des politiques de sécurité et de défense de l'UE et de la Politique Européenne de Voisinage

JEAN-FRANÇOIS COUSTILLIERE

Introduction

L'Union européenne (UE), succédant à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) s'est engagée, conformément aux traités sur l'Union européenne, à développer une Politique Européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle s'est ainsi dotée d'une stratégie de sécurité, formalisée en décembre 2003 par la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) intitulée « une Europe sûre dans un monde meilleur »¹. Dans ses objectifs stratégiques elle précise la nécessité de construire la sécurité dans son voisinage soulignant que « la zone méditerranéenne reste confrontée à de graves problèmes de stagnation économique, de tensions sociales et de conflits non résolus. Les intérêts de l'Union européenne exigent un engagement continu à l'égard des partenaires méditerranéens grâce à une coopération plus efficace dans les domaines de l'économie, de la sécurité et de la culture, dans le cadre du processus de Barcelone »².

La Méditerranée apparaît donc bien comme l'une des zones privilégiée d'application de la politique de sécurité de l'Union européenne. Il convient donc de s'interroger sur l'apport, aujourd'hui, de la Politique Européenne de Voisinage (PEV) à cette stratégie. Pour cela, il semble utile de rappeler le cheminement et les initiatives de la PESD en Méditerranée avant d'analyser plus précisément les risques et les menaces qui se développent dans cette région au voisinage immédiat de l'UE. Au demeurant, l'UE n'est pas le seul acteur de sécurité en Méditerranée et il importe de tenir compte des autres initiatives avant d'évoquer les axes d'effort de l'UE puis d'évaluer quelles pourraient être les prochaines avancées européennes en la matière.

I. La Politique Européenne de Sécurité et de défense: l'émergence d'une stratégie et son application à la Méditerranée

A. L'émergence de la Politique Européenne de Sécurité et de défense

.../...

L'UE dispose ainsi des outils indispensables à la conduite d'une véritable stratégie de sécurité et d'une capacité d'action. Leur efficacité dépendra de la volonté politique qui accompagnera leur mise en œuvre, mais aussi de la réalité de leur renforcement à l'occasion de la mise en application du Traité de Lisbonne.

B. L'importance stratégique de la Méditerranée pour l'Union européenne

.../...

¹ *Stratégie Européenne de Sécurité, une Europe sûre dans un monde meilleur*, 12 décembre 2003, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/76256.pdf

² *Stratégie Européenne de Sécurité, op. cit.*, p. 8.

C'est dans ce contexte qu'a vu progressivement le jour la Politique Européenne de Voisinage (PEV). S'écartant de l'approche partenariale, elle privilégie les accords bilatéraux entre UE et pays du Sud et Sud-est méditerranéen, intégrant les préoccupations de sécurité. Poursuivant les mêmes objectifs que ceux du Processus de Barcelone, elle s'inscrit dans une démarche différente, fondée sur des plans d'action bilatéraux.

II. Les enjeux, les risques et les menaces en matière de sécurité en Méditerranée

En matière de sécurité l'espace méditerranéen constitue pour l'UE à la fois un voisinage immédiat et une zone où ses intérêts sont multiples. Au titre du voisinage, la situation de cet espace influence inévitablement la sécurité de l'espace européen. La prospérité et la paix favorisent des relations sereines et réduisent les tensions. A l'inverse, les conflits et les crises nourrissent la méfiance, les risques et les menaces. Quant aux intérêts, ils recouvrent, par exemple, des aspects patrimoniaux, des flux économiques, des ressortissants, etc., qu'il importe de préserver. Ces intérêts sont, bien sûr, très vulnérables lorsque la situation sécuritaire de la zone se dégrade.

La situation de la sécurité régionale, jusqu'au début de 2011, pouvait schématiquement être décrite comme très perturbée au Proche-Orient et globalement apaisée sur le reste de la région, en dépit des actions terroristes qui frappaient occasionnellement. Janvier 2011, vit l'émergence de révoltes des populations arabes qui firent éclater ce fragile équilibre. La situation est aujourd'hui incertaine, dangereuse et partagée, selon les pays, entre des états de guerre, de subversion, de post révolution ou tristement réactionnaires.

Il convient donc d'identifier les enjeux de sécurité dans la région, puis d'apprécier les risques et menaces éventuels.

A. Les enjeux sécuritaire en Méditerranée

1. Des crises politiques récurrentes ajoutées à des revendications émergentes

.../....

2. Une zone de fractures

.../...

La Méditerranée apparaît donc comme une zone de forte instabilité où les crises se nourrissent des inégalités insupportables entre Sud et Nord et peuvent conduire à des révoltes populaires déstabilisantes, risque que les événements survenus en début 2011 ont largement confirmé.

Cette situation est d'autant plus critique que la circulation des hommes, des idées (notamment par internet) ou des images (par la télévision par satellite) permet, notamment au Sud, d'avoir une parfaite connaissance de cette inégalité, voire de cette injustice. De plus l'immigration vers le Nord, de populations étrangères au système des sociétés d'accueil, démocratiques libérales et le plus souvent laïques, crée des fragilités au sein des sociétés européennes elles-mêmes, engendrant peur et rejet de l'autre.

3. Des défis vitaux

Il convient d'ajouter à ce rapide balayage des tensions Nord-Sud, des paramètres dont il a été pris conscience plus récemment et qui peuvent accroître encore l'instabilité. Ces paramètres qui touchent plus particulièrement les pays du Sud du Bassin, concernent cependant aussi les pays

du Nord. En effet, pour qu'un être humain ait une vie digne il doit en avoir les moyens et donc disposer de ressources. Ceci présuppose d'avoir du travail. Mais faut-il encore que ces ressources vous permettent de vous alimenter et que l'eau, indispensable à la vie, reste disponible.

.../...

Ces trois enjeux apparaissent bien centraux car ils conditionnent la vie des populations méditerranéennes considérées. Une dégradation de la très médiocre situation actuelle engendrerait fatalement de l'insécurité dans la région. Les événements en Tunisie et en Egypte en début 2011, mais aussi au Maroc et en Algérie, où les revendications pour l'emploi ont pu être temporairement jugulées par des mesures exceptionnelles finançant des recrutements dans le domaine surtout public, l'ont clairement démontré. Face à cette situation la communauté internationale, et spécifiquement l'UE, fait l'analyse que la paix et la sérénité ne peuvent se développer que si on est capable de créer les conditions d'une coopération. Il était jusqu'alors admis que les pays du Sud et les pays du Nord ne se menaçaient pas militairement. Si cette assertion reste vraie quant à l'absence de menace du Sud vers le Nord, il est évident que les opérations conduites en Libye par l'OTAN en ce début 2011, risquent fort de modifier la perception des menaces potentielles par les pays du Sud. Enfin, il semble que si des tensions entre pays du Sud existent, la probabilité d'un véritable engagement majeur entre eux soit faible.

Faisant abstraction du conflit israélo-palestinien et des conséquences encore inconnues de la guerre de Libye, puis considérant que les crises Sud-Sud ne devraient pas entraîner d'affrontements sévères, il est pertinent d'analyser la situation plus en termes de risques que de menaces pour l'Union européenne.

B. Les risques et les menaces en Méditerranée

1. Les risques affectant la sécurité régionale

Le terme de « risques » désigne le résultat défavorable ou dangereux des décisions et des actes de ceux qui agissent au nom des collectivités humaines³, dans tous les domaines de leurs responsabilités. Plusieurs risques majeurs affectent la sécurité régionale méditerranéenne. Ils peuvent être rassemblés en deux familles, ceux dus à des volontés ou des actions déterminées et ceux découlant de la faiblesse ou de l'incapacité des Etats. A ce titre, leurs réductions constituent de véritables enjeux pour la communauté méditerranéenne et donc pour l'UE.

.../...

Il apparaît donc que ces différents risques, favorisés par la faiblesse des Etats, affectent la stabilité tant des pays que des relations internationales. Même s'ils ne relèvent pas de l'intention de nuire et ne visent pas directement l'UE, ils contribuent néanmoins largement à l'émergence, puis au développement de menaces qui peuvent s'appliquer à l'Europe. C'est à ce titre que leurs réductions constituent des enjeux stratégiques de premier plan.

Les exemples sont nombreux d'Etats soumis aux coups de boutoirs du terrorisme transnational, des conflits intérieurs (tel le Sahara occidental, la Tunisie, l'Egypte, le Maroc, la Jordanie, l'Algérie, la Syrie ou la Libye) ou des ingérences étrangères (tels l'Etat libanais ou l'Autorité palestinienne) qui peuvent voir leur autorité fortement réduite. Des Etats aujourd'hui apparemment forts et dotés de systèmes politico-sécuritaires très développés peuvent aussi se voir ébranlés, telle la Tunisie. La crise connue par l'Algérie dans les années 1990 est, à cet égard, tout aussi démonstrative. Le risque de déliquescence est très déstabilisant pour les pays voisins.

³ Tels les collectivités locales, les États, les alliances etc.

Il n'est d'ailleurs pas exclu que les révoltes actuelles des populations arabes de Méditerranée puissent, dans certains cas et spécifiquement dans celui de la Libye, faire ressurgir des circonstances comparables.

2. Les menaces pouvant peser sur les intérêts européens

Le mot « menace » caractérise la volonté de nuire exercée par un Etat ou un mouvement qu'il soit national ou transnational. A l'égard des intérêts de l'UE la menace peut s'appliquer sur les territoires nationaux des Etats membres, contre des biens ou des personnes à l'étranger ou sur les flux d'approvisionnement. La menace s'exprime alors selon deux modes d'action : le terrorisme ou l'action militaire.

.../...

Il apparaît donc que l'UE, faiblement exposée à une agression de type militaire, est en revanche la cible potentielle d'actions terroristes qui viseraient ses intérêts aussi bien sur le territoire européen qu'ailleurs. Elle peut aussi subir les conséquences d'instabilités qui découleraient de la détérioration des relations interétatiques ou du développement de zones de non droit. Ces risques et menaces sont parfaitement identifiés dans la SES qui analyse les principaux sujets de préoccupation, en son chapitre 1, à travers le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée.

III. Les autres acteurs en matière de sécurité en Méditerranée

L'analyse ci-dessus est bien évidemment partagée par de nombreux pays et organisations internationales qui sont à l'origine de diverses initiatives menées parallèlement à celles de l'UE. Au demeurant, celles-ci peuvent à la fois être concurrentes, redondantes ou distinctes. Elles s'appliquent aussi parfois à des questions particulières. Il semble utile de rappeler par ordre chronologique, les plus importantes d'entre elles ne relevant pas de la stratégie de l'UE (SES), puis d'approfondir celles qui sont destinées à s'appliquer à l'ensemble de la région méditerranéenne, au même titre que la SES, avant d'évoquer la stratégie de « l'acteur américain ».

A. Les initiatives multinationales

.../....

B. La stratégie des Etats-Unis en Méditerranée

.../...

IV. Quelles démarches dans un cadre européen ?

A. Les outils existants

En 2009, l'UE dispose de quatre outils pour traiter des questions de sécurité en Méditerranée et défendre ses intérêts face à la fois aux défis, risques et menaces mais aussi face aux autres

acteurs présents dans la région. Ces quatre dispositifs ont globalement le même objectif⁴, créer les conditions de la paix et de la prospérité en Méditerranée. Il s'agit de la PESD, du Partenariat Euro-méditerranéen, de la PEV et de l'Union pour la Méditerranée (UpM).

.../...

Des outils existants il apparaît donc que la PEV est celui qui propose les axes d'action les plus concrets en matière de sécurité et défense.

B. Les avancées proposées, en matière de sécurité, par la Politique Européenne de Voisinage

.../...

La PEV, même si elle s'inscrit dans le prolongement des initiatives existantes, et spécifiquement du Partenariat Euro-Méditerranéen, constitue une démarche dont l'ambition est, en traitant les relations pays après pays, d'obtenir en matière de sécurité et défense des progrès plus concrets et plus conformes à la défense des intérêts européens.

Il importe de souligner, suite au soulèvement de la population tunisienne, une originalité qui tient dans le choix des armées non seulement de ne pas « tirer sur les populations civiles » mais également de ne pas tenter de s'imposer comme recours politique, ni même comme acteur économique. De fait, l'armée tunisienne est l'une des rares, pour ne pas dire la seule armée du monde arabe qui puisse être qualifiée de « républicaine ». Non impliquée dans la désignation des décideurs politiques, elle ne l'est pas plus dans les affaires économiques et ses cadres ne sont pas des acteurs de la vie des affaires. Cette particularité, évidemment due aux choix éclairés du président Bourguiba, n'est sans doute pas sans lien avec le contenu et la qualité de la coopération militaire entre la France et la Tunisie depuis l'indépendance de cette dernière. Ce constat unique, à l'occasion des révoltes arabes, montre bien l'importance de l'article 8 du présent plan d'action qui prévoit « d'améliorer l'efficacité des institutions et conventions multilatérales de façon à renforcer la gouvernance globale ». En effet, le soutien à l'édification de forces armées bien gouvernées, dans le respect du droit et des attributions normales d'une institution militaire nationale, est essentiel pour permettre l'émergence de systèmes politiques démocratiques.

Ces différents outils européens ne sont pas forcément opposés aux démarches du dialogue méditerranéen de l'OTAN ou des Etats-Unis, mais ont pour vocation de défendre les intérêts proprement européens. Quand ces derniers sont communs avec ceux des autres acteurs il convient d'envisager une concertation, voire une coopération, très étroite. En revanche, quand il y a divergence, il importe que l'UE puisse faire valoir avec force ses priorités.

En tous cas, la situation de sécurité en Méditerranée est très complexe à la fois du fait des tensions propres à la région mais aussi des interactions dues aux conflits qui se développent sur ses confins. Certes les initiatives sont nombreuses, et parfois enchevêtrées, mais il convient de ne négliger aucune d'entre elles dans la recherche des solutions les mieux adaptées aux situations. C'est pourquoi il paraît indispensable d'accorder la plus grande attention à l'évolution de chacune d'elles et à leurs progrès possibles.

C. Les perspectives et évolutions attendues

⁴ « Le Conseil a confirmé que l'objectif de la politique européenne de voisinage (PEV) est de faire bénéficier les pays voisins de l'élargissement de l'UE, afin de contribuer au renforcement de la stabilité, de la sécurité et du bien-être de l'Union européenne et de ses voisins », Conseil de l'UE, *Conclusions du Conseil sur la politique européenne de voisinage*, 23 juin 2004, http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/communiqués/print/20040624b_print.htm ; Pour le Partenariat Euro-Méditerranéen : « l'objectif général consistant à faire du Bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité », Déclaration de Barcelone, 27 novembre 1995, *op. cit.*

Il importe de dresser l'inventaire de ces évolutions avant de s'efforcer d'imaginer les conséquences prévisibles ou les enjeux correspondants en Méditerranée. Du point de vue européen ces évolutions sont liées à la rénovation de la stratégie de sécurité de l'Union européenne, à la perspective de l'application du Traité de Lisbonne et au lancement du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». Ces événements s'inscrivent dans le contexte consécutif au « non » irlandais au Traité et celui de la présidence française de l'UE à laquelle le président Sarkozy a fixé le renforcement de la PESD comme l'une des grandes priorités.

1. La stratégie européenne de sécurité

.../...

De fait, la stratégie européenne de sécurité définie en 2003 reste donc valide.

2. Le Traité de Lisbonne

.../...

Ces trois dispositions modifient sensiblement les capacités européennes à s'impliquer dans les questions de sécurité touchant notamment la région méditerranéenne.

3. L'Union pour la Méditerranée

.../...

La déclaration de Marseille du 4 novembre 2008, qui a fait adopter l'appellation d'« Union pour la Méditerranée » en remplacement de « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » n'a pas apporté d'éléments novateurs en termes de sécurité. En revanche, les débats qui ont animé la réunion des ministres des Affaires étrangères qui devait avaliser cette déclaration ont montré combien complexes étaient les relations entre les pays de l'UpM et ont confirmé que le risque de rencontrer les mêmes écueils que ceux auxquels s'était heurté le PB restait présent⁵.

4. Les révoltes arabes : une nouvelle donne ?

L'UE est donc engagée dans un processus d'approfondissement de sa PESD. Dans ce cadre, la Méditerranée reste l'un des points d'application majeur. La PEV en est la première expression. L'Union pour la Méditerranée confirme à la fois cette volonté et le nouvel axe d'effort privilégiant des actions de coopération concrète.

Mais les événements survenus dans la plupart des pays arabes méditerranéens au début de 2011 créent des circonstances bien différentes de celles qui prévalaient jusque là. Elles se caractérisent essentiellement par la transformation des situations des divers PPM et donc des interlocuteurs de l'UE en Méditerranée.

.../...

Ce manque d'imagination dans les propositions de l'UE qui traduit de fait une certaine frilosité et un manque de confiance vis-à-vis des PPM ayant fait le choix de la révolution, et aussi la volonté de ne pas brusquer ceux qui ont prioritairement opté pour le conservatisme, n'est pas de nature à privilégier des avancées démocratiques déterminantes et l'établissement d'un climat de confiance avec les nouveaux décideurs. La nouvelle donne, si elle a bien été analysée par l'UE, ne la pas conduit à une modification réellement forte de sa stratégie qui devrait la conduire à

⁵ Déclaration de Marseille du 4 novembre 2008, *op. cit.*, Voir à ce sujet la contribution de Khader B. dans le présent ouvrage.

définir un véritable « accord de solidarité », ambitieux et généreux, ouvert sur des perspectives, certes à long terme, mais attrayantes et mobilisatrices.

Conclusion

Il apparaît donc bien que les prochaines années seront décisives pour l'UE. Des choix d'orientations de sécurité et de défense en Méditerranée se présentent qui nécessiteront pour l'UE de réévaluer les rapports qu'elle souhaite établir avec les PPM. Ces derniers sont aujourd'hui hétérogènes, la situation est déstabilisée, les risques s'accroissent et l'avenir de chacun de ces pays est très incertain. La Méditerranée, à la fois espace de tensions et de crises, mais aussi voisinage immédiat de l'Europe sera inévitablement un sujet d'attention voire de préoccupation.

Les difficultés de la mise en œuvre progressive du Traité de Lisbonne et celle du SEAE ne doivent pas conduire à négliger les enjeux majeurs de sécurité qui s'affirment sur les frontières sud et est. L'UE doit imaginer de nouveaux outils qui complètent ceux déjà en place, pour s'adresser aux démocraties émergentes et ainsi les conforter dans leurs progrès, mais surtout éviter l'échec de leurs démarches. Les anciens outils conservent certes leur pertinence pour les relations avec les pouvoirs inchangés, mais l'UE doit faire preuve d'imagination pour proposer aux nouveaux acteurs des ambitions et des horizons véritablement mobilisateurs, misant ainsi sur l'exemplarité. Le partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée n'est manifestement pas, dans sa version actuelle, à la hauteur des enjeux. Il importe d'imaginer un « accord de solidarité » portant sur l'ensemble des domaines social, économique, politique, migratoire etc ... et aussi bien sûr de sécurité. Dans ce dernier domaine, et en fonction de conditionnalités cette fois respectées, il serait possible d'imaginer une alliance qui apporte de vraies garanties après avoir franchi des étapes de mesures de confiance resserrées puis des accords de sécurité.

Mais ces propositions concernent les seuls pays ayant franchi le pas d'un changement de gouvernance. A l'égard des diverses autres situations existantes, il importe de conserver des outils et des démarches producteurs de paix, de stabilité et de prospérité qui contribueront à la fois à l'amélioration de la situation régionale mais aussi ménageront la possibilité, pour chaque PPM, de briguer le bénéfice de « l'accord de solidarité » dès qu'il aura réuni les conditions nécessaires à cet accès.

Dans ce but, il paraîtrait souhaitable que l'UE annonce avec force, sa volonté :

- de s'investir dans la résolution du conflit israélo-palestinien en s'appuyant sur son analyse propre et des propositions déterminées ;
- d'apporter systématiquement sa contribution autonome dans les négociations visant à résoudre les conflits et crises du Proche-Orient ;
- de proposer sa disponibilité à contribuer à la résolution des différends de la région hors UE par une action de « bons offices » (Sahara occidental ou Libye par exemple) ;
- de déployer systématiquement une action de négociation, aux côtés de l'ONU, dans les cas de crises impliquant un pays de l'UE et un pays hors UE (ex : Chypre, îlot Persil ...) ;
- de contribuer résolument au bon déroulement des sorties de crises et des reconstructions.

Bien évidemment ces démarches ne sont ni simples ni sans écueils, mais l'Union européenne doit clairement :

- démontrer l'existence politique de l'UE, si souvent dénoncée, notamment au Sud, pour son manque d'engagement ;

- apporter aux Etats-Unis la contribution d'un partenaire fort et responsable ;
- défendre les intérêts spécifiquement européens en Méditerranée ;
- donner aux pays partenaires méditerranéens l'assurance qu'il y a d'autres voies que l'alignement sur les Etats-Unis ;
- démontrer aux pays partenaires méditerranéens qu'elle est résolument aux côtés de ceux qui font le choix d'adopter et de respecter les valeurs universelles en affichant une solidarité déterminée ;
- accompagner et soutenir, selon des conditionnalités claires, les PPM qui hésitent encore à changer fondamentalement leur gouvernance pour les aider à progresser ;
- construire une PESD/PESC complémentaire des missions de l'OTAN et spécifiquement de son dialogue méditerranéen.

Dans cette perspective, la mise en œuvre de l'UpM peut être, au-delà des six dossiers privilégiés et de la confiance qui en émergera, l'occasion d'une relance du volet politique du Partenariat Euro-Méditerranéen. Certes les choix relatifs à ses institutions et ses modalités de fonctionnement, que l'on peut espérer conduits en réel partenariat, sont importants. Il serait cependant dommageable qu'ils conditionnent excessivement l'essor de l'UpM. Quant au Partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée, il ne peut susciter l'adhésion des PPM que si la démarche proposée est réellement novatrice, se distinguant ainsi en terme qualitatif des autres démarches, sans doute à travers un « accord de solidarité » qui fixerait un horizon attrayant et mobilisateur.

Les écueils auxquels peuvent se heurter les démarches entreprises sont nombreux. Cependant les défis et les enjeux sont essentiels dans la mesure où le succès des actions tentées conditionne à la fois l'avenir politique de l'UE et la marche vers la paix et la prospérité dans la région. Cet intérêt commun partagé entre l'UE et les autres riverains de la Méditerranée constitue la meilleure des motivations, il suffit d'adopter une démarche qui permette d'entendre tous les points de vue, de contourner les hostilités et acrimonies particulières, de procéder progressivement et d'éviter l'instrumentalisation politicienne.

C'est pourquoi l'UE doit s'affirmer, en Méditerranée, comme un acteur politique fort et déterminé tout en initiant des voies de coopération plus attentives aux besoins et aux priorités de ses partenaires dans le respect de leur diversité mais aussi avec le souci de valoriser ceux d'entre eux qui font les choix les plus courageux et les plus dynamiques.