

Les relations euro-méditerranéennes, quel avenir ?

Jean François Coustillière, consultant indépendant, associé au groupe d'analyse de JFC Conseil

Les relations internationales autour de la Méditerranée, sur les frontières sud de l'Europe conditionnent la paix et la sécurité de l'Union européenne. Ces relations ont été le plus souvent tendues faisant de cet espace une zone de crises et de conflits. Aujourd'hui, prédominent des fractures porteuses de risques : économiques, religieuses, culturelles, démographiques et politiques. Il importerait de développer des partenariats visant la prospérité, la sécurité et l'équité. Nous en sommes loin.

1995 vit s'imposer un fantastique essor des relations globales entre Union européenne (UE) et pays tiers méditerranéens, en même temps que l'espoir fort d'élaboration d'un espace de paix et de prospérité. Le Processus de Barcelone, appuyé sur les attentes nées des accords d'Oslo, prévoyait un partenariat réel entre tous les partenaires articulé autour de trois corbeilles : « économie et finances », « sécurité et politique » et enfin « culture et société ». L'échec d'Oslo et l'impossibilité d'associer pays arabes et Israël réduisait à néant l'espoir mis dans le Processus qui lentement perdit son ambition globale pour se réduire à une juxtaposition d'accords bilatéraux entre l'UE et les pays tiers : les accords d'association.

En 2003, la démarche coopérative s'efforça d'entériner cette évolution bilatérale en la renforçant par l'institution d'une politique de voisinage (PEV) qui, partant des accords d'association, proposait aux pays tiers un renforcement et un approfondissement des relations en développant des plans d'action fondés sur des aides et soutiens soumis à conditionnalités. Cette PEV ne rencontra pas, auprès des pays tiers, l'accueil attendu. Il est vrai que l'ambition d'un partenariat réel entre pays équitablement traités était de facto abandonnée.

En 2008, la tentative de lancement de l'Union pour la Méditerranée, si mal préparée au point d'irriter nos partenaires européens, fut reçue avec beaucoup de réserve, pour ne pas dire plus, par les pays tiers. Réduite à des projets partagés à un petit nombre de pays, fondée sur une critique excessive de tout ce qui avait été tenté entre 1995 et 2008, et alors que la France adoptait une attitude à l'égard d'Israël fortement ambiguë, cette initiative ne pouvait pas séduire les pays partenaires et plus particulièrement les pays arabes. Cette démarche fut qualifiée de « morte née ».

Par ailleurs, la crise économique mondiale et les révoltes arabes à partir de 2011 n'ont pas favorisé des relations apaisées et confiantes. Le paysage stratégique régional a été fortement transformé entre l'enlèvement palestinien, le drame syrien, les révoltes ayant débouché sur du chaos territorial, économique et communautaire comme en Égypte ou en Libye, sans oublier le sahel et ses désordres qui impactent fortement l'Afrique du Nord. Cependant 2014 voit l'Union européenne sous la double présidence de la Grèce puis de l'Italie, nations traditionnellement attachées au renforcement la politique méditerranéenne.

Il importe donc de dresser un bilan des outils disponibles et de leurs évolutions.

Le processus Euromed comprend tout d'abord la PEV, qui a pris le relais du Processus de Barcelone, et poursuit son action en s'adressant à l'ensemble des partenaires pour s'efforcer de construire un partenariat global et équitable, quand le domaine concerné le permet et par approches successives bilatérales. L'exemple de l'agriculture est de ce point de vue illustratif avec le programme ENPARD (Programme Européen de Voisinage pour l'Agriculture et le Développement Rural) mais aussi d'autres programmes tels SAFEMED III (Sécurité maritime et prévention de la pollution) ou EUBAM Libye (mission d'assistance aux frontières de l'UE en Libye) et une quarantaine d'autres. Les

documents conjoints de 2011 sont à ce titre exemplaires de la capacité d'analyse et de proposition¹ des institutions européennes même si elle n'est que médiocrement suivie d'effet.

Il comprend ensuite l'UpM qui est définie par une déclaration du 4 novembre 2008 à Marseille. Celle-ci précise « Les ministres soulignent que le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée – devenu depuis UpM- n'est pas destiné à remplacer les autres initiatives menées dans l'intérêt de la paix, de la stabilité et du développement de la région, mais qu'il contribuera à son succès ». Un secrétariat est dédié à cette organisation. Ses statuts sont adoptés en octobre 2012. Son rôle est de labelliser des projets concrets, le plus souvent entre un petit nombre de partenaires, puis de les suivre voire de les soutenir, sans toutefois disposer des crédits qui lui seraient nécessaires. Il joue un rôle de catalyseur et accompagne les promoteurs durant tout le cycle des projets, ayant l'ambition d'assister les promoteurs dans le développement et la mise en œuvre des projets. Ainsi, adoptant depuis 2012 une attitude moins agressive, l'UpM avec son secrétariat, s'efforce de trouver sa place, en dépit de ses maigres moyens financiers, dans un rôle de coordinateur et de liaison.

Au-delà du processus Euromed il existe nombre d'initiatives (accords d'Agadir, Dialogue méditerranéen de l'OTAN, Union du Maghreb arabe et autres ...) qui s'emploient à apporter leur contribution à de meilleures relations en Méditerranée à travers divers axes de coopération. Le plus souvent leurs résultats sont modestes pour diverses raisons : ressources insuffisantes, tensions politiques, présence d'Israël etc. ...

L'une d'entre elles mérite d'être signalée : le 5+5.

Créée en 1990 comme un dialogue politique entre Espagne, Portugal, France, Italie, Malte, Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Mauritanie, elle visait à développer une coopération entre riverains de la Méditerranée occidentale pour bénéficier de la communauté d'intérêt dans cet espace, de l'éloignement du conflit proche-oriental et de la proximité géographique de ses membres. Appuyée sur des rencontres interministérielles, elle s'est lentement étendue à divers dossiers : ministères de l'Intérieur, de la sécurité et Défense, des Affaires sociales, du Tourisme, de l'éducation, de l'Environnement, de l'Agriculture, etc. ...

Cette initiative 5+5, longtemps ignorée, voire méprisée notamment par les intellectuels français qui ne concevaient pas de relations en Méditerranée en dehors du Processus de Barcelone beaucoup plus ambitieux, a lentement fait valoir ses atouts et sa capacité à être un laboratoire d'idées au profit d'initiatives plus larges, mais aujourd'hui encore inenvisageables, telle le Processus de Barcelone. Le 5+5 a connu deux sommets, le deuxième en octobre 2012 à Malte a mis l'accent sur l'intérêt de la démarche, sur la nécessité de la coordination avec les autres initiatives existantes et sur de nouvelles pistes visant l'ouverture par la prise en compte de la société civile, de la sécurité régionale, de la jeunesse, de l'emploi etc. ...

Les relations en Méditerranée s'appuient donc, semble-t-il aujourd'hui sur Euromed, avec la PEV et l'UpM, tandis que se dégage un intérêt croissant pour le 5+5. Dans ces conditions, il paraît judicieux de soutenir une attitude déterminée visant à :

Poursuivre les efforts de la PEV dans les domaines qui sont les siens avec les partenaires volontaires et les outils déjà élaborés : accords d'association, plans d'action, statut avancé etc. ... ;

Multiplier les projets que l'UpM peut accompagner sans toutefois se substituer aux initiatives existantes² ;

¹ *Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentant au Conseil européen et au Comité des régions : un partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée COM(2011) 200, Bruxelles, 8 Mars 2011. Bruxelles, le 25/05/2011 - COM(2011) 303 - Communication conjointe au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions - « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation »*

Enfin approfondir le 5+5, tout en recherchant de nouvelles méthodologies pour embrasser des domaines qui se situent en dehors des relations interministérielles : société civile, relations sub étatiques et préoccupations régionales etc. ... ;

Ces diverses initiatives complémentaires pourront sans doute être utilement coordonnées par le secrétariat de l'UpM. Il semble donc que les outils utiles soient en place, moins idéologiques, plus adaptables, moins politiques que par le passé. Ils doivent permettre des réponses à la fois plus pratiques et plus souples adaptées aux diverses situations. Pour autant, il conviendra d'être attentifs aux attentes de nos partenaires dans le respect de nos valeurs et de nos objectifs, mais en évitant des conditionnalités excessivement humiliantes.

Mais ces initiatives doivent, de plus, s'appliquer à cibler les partenariats sur l'homme et ses besoins prioritaires, tels l'emploi, la ressource alimentaire et une disponibilité en eau suffisante et de qualité, plutôt que sur des projets jugés comme secondaire par nos partenaires compte tenu de leur situation social et économique présente : environnement, énergie etc.. Certes ces derniers ont leur importance et devront être traités dans un proche avenir, d'autant plus qu'ils contribueront au développement des populations, mais le plus souvent l'urgence n'est pas là et il importe de répondre aux exigences immédiates.

Enfin, l'homme doit être au centre de toutes les actions entreprises, tout d'abord dans le souci de répondre à ses besoins de survie vitale mais aussi afin de favoriser sa capacité à « vivre ensemble ». Ce projet commun, autour de l'Homme, pour un avenir meilleur mérite d'être valorisé et soutenu. Il constitue l'expression concrète du sentiment diffus mais partagé de l'existence d'une Histoire commune en marche qui doit s'appuyer sur l'enrichissement par les différences. Soucieux des cultures, il n'est pas seulement dominé par le profit et laisse une juste place aux valeurs fondamentales des sociétés en présence, dans le respect de chacune, au profit de tous.

La déclaration du Sommet de Malte 5+5, le 6 octobre 2012, apporte ainsi les premiers fondements d'une feuille de route novatrice.

D'ores et déjà, du côté français, le 7 janvier 2013, faisant suite au discours du Président de la République aux ambassadeurs d'août 2012 à Paris, la France se dote d'un service entièrement dédié à l'émergence de la « Méditerranée de projets » : la Délégation interministérielle à la Méditerranée (DiMed). Celle-ci a pour feuille de route de favoriser les initiatives issues de la société civile. Le 20 septembre 2013, le Président de la République française confie, au député Michel Vauzelle une mission visant à faire des propositions qui s'inscrivent dans une « Méditerranée des projets ». Son rapport, remis au Président de la République le 20 octobre 2013, comprend 9 propositions concrètes. Le député souligne l'importance de l'articulation des acteurs de la coopération méditerranéenne.

En termes d'instruments de coopération, il en appelle à la coordination et la mise en cohérence des outils existants, notamment le 5 + 5 et la politique européenne de voisinage. Ces premiers efforts porteront-ils leurs fruits, entraîneront ils un sursaut au sein de l'UE, seul l'avenir nous le dira. Il semble cependant que conscience ait été prise que la Méditerranée attendait des réponses à ses attentes vitales, selon des outils plus concrets et mieux ciblés, que politiques et spectaculaire

Jean François Coustillière

Consultant indépendant

Associé au groupe d'analyse de JFC Conseil

² Déclaration 4 novembre 2008 : « Le processus de Barcelone: une Union pour la Méditerranée viendra compléter les relations bilatérales que l'UE entretient avec ces pays¹, qui continueront d'exister dans les cadres d'action actuels, comme les accords d'association, les plans d'action de la politique européenne de voisinage »