

Dialogue méditerranéen stratégique : un enjeu pour l'Union européenne

Strategic Mediterranean Dialogue: a challenge for the EU

Par *CEIS*

Carrefour géographique entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie, l'espace méditerranéen est un espace de brassage culturel où se rencontrent plusieurs civilisations : mondes judéo-chrétiens, mondes arabo-musulmans. Espace de rencontre et d'échanges, l'aire méditerranéenne est également une zone de turbulences politiques, de fractures économiques et sociales et marquée de vives tensions.

D'un point de vue stratégique et historique, l'espace méditerranéen est une terre d'empire : un des pivots du monde sur lequel s'est construite la fortune des plus grands empires avant qu'ils ne s'effondrent, victimes de l'hétérogénéité et de la complexité des forces à l'œuvre au sein de cet espace.

D'abord champ d'expansion et d'expression de la puissance romaine, puis califale arabe et ottomane, au XVIII^e siècle, la mer Méditerranée, à cheval sur la route des Indes, passe sous domination britannique. Durant la guerre froide, la mer Méditerranée devient un enjeu de pouvoir majeur entre Américains et Soviétiques.

Aujourd'hui encore, l'espace méditerranéen revêt une dimension stratégique de premier plan : la mer Méditerranée reste un passage obligé entre l'Océan atlantique et l'Océan indien ; elle est la principale zone de transit d'hydrocarbures vers l'Europe. Elle rassemble une population de 500 millions de personnes à travers 22 Etats riverains¹.

Les enjeux

L'espace méditerranéen est une aire fragmentée, marquée par de profondes disparités en termes démographiques et économiques. Ainsi, le rapport du Produit Intérieur Brut par habitant avoisine le 1 pour 10 entre les rives sud et nord de la Méditerranée. Du point de vue démographique, la population de la rive

Geographically, the Mediterranean region lies at the crossroads between Europe, Africa and Asia, and is a region where cultures intermingle and diverse civilizations meet: Judeo-Christian worlds, Arab-Muslim worlds. A place of encounters and exchanges, the Mediterranean is also a region marked by political turbulence, economic and social divisions, and severe tensions.

From a strategic and historic viewpoint, the Mediterranean region is a key area of the world where the biggest empires built their fortunes before their decline, victims of the heterogeneity and complexity of the forces at work in this area.

The region has seen the rise, domination and fall of the Roman Empire, and then the Arab and Ottoman caliphate. The Mediterranean Sea, which straddles the route to India, then came under British control in the XVIIIth century. During the Cold War, it became the centre of a major power struggle between the Americans and Soviets.

Still today, the Mediterranean basin, with a population of 500 million people in 22 states along its shoreline, is of primary strategic importance¹. The Mediterranean Sea is an unavoidable passage between the Atlantic and the Indian Ocean, and is the main route for transporting hydrocarbons to Europe.

Challenges

The Mediterranean basin is a divided region marked by deep demographic and economic disparities. The gross domestic product ratio per inhabitant between the southern and the northern shores of the Mediterranean is close to 1:10. From a demographic perspective, the south bank population should reach 339 million inhabitants in 2025 compared with 177 million on the north bank².

¹ <http://defense.ac-montpellier.fr/pdf/cercle/boulangier.pdf>

sud devrait atteindre 339 millions d'habitants en 2025 contre 177 millions au nord².

Espace de contraste, l'aire méditerranéenne est également un espace de tensions et de conflits, de rivalités historiques également : conflit israélo-palestinien, question kurde, Liban, partition gelée de Chypre, rivalité gréco-turque, russo-turque, question du Sahara occidental, stabilité toute relative des Balkans.

Surtout et parallèlement à ces fragilités désormais *historiques*, l'espace méditerranéen est aujourd'hui le théâtre d'enjeux majeurs pour l'Europe et le monde arabo-musulman en termes de stabilité globale : l'euphorie des printemps arabes de 2011 a laissé la place au développement d'une menace islamiste qui pèse sur la stabilité de la Tunisie, de l'Égypte ; le chaos et une percée de Daesh menacent la Libye ; la Méditerranée est devenue en quelques années le théâtre de formidables migrations qui exercent une forte continuité sur l'Europe ; enfin, la Syrie n'en finit pas de s'enfoncer dans la guerre sur fond de rivalités régionales grandissantes entre Russes, Turcs et Américains.

Dans ce cadre, l'espace méditerranéen relève d'une importance stratégique majeure pour l'Union européenne en termes de stabilité mais également de développement. La récente stratégie globale pour l'Union européenne présentée par Federica Mogherini lors du sommet des 28 au mois de juin 2016, consacre d'ailleurs un passage important aux ambitions de l'UE pour l'espace méditerranéen. Au terme de ce document, l'UE se prononce pour « une coopération pratique, y compris par l'intermédiaire de l'Union pour la Méditerranée, sur des questions telles que la sécurité des frontières, les trafics, la lutte contre le terrorisme, la non-prolifération, la sécurité alimentaire et de l'approvisionnement en eau, l'énergie et le climat, les infrastructures et la gestion des catastrophes », ainsi que pour « le dialogue et la négociation en ce qui concerne les conflits régionaux tels que ceux qui se déroulent en Syrie et en Libye »³.

Les outils

Hormis quelques timides initiatives au niveau européen durant les années 70, les principaux outils du dialogue entre le sud et le nord de la Méditerranée se mettent en place dans les années 90, notamment à

This disparate region is also the arena of tensions, disputes, and historic rivalries: Israeli-Palestinian conflict, Kurdish issue, Lebanon, the frozen divide in Cyprus, Greek-Turkish and Russian-Turkish rivalries, Western Sahara issue, relative stability in the Balkans.

Above all and in parallel with these now historic vulnerabilities, the Mediterranean region is today the theatre of major challenges for Europe and the Arab-Muslim world in terms of global stability. The euphoria of the Arab spring in 2011 gave way to the progression of an Islamist threat that is menacing stability in Tunisia and Egypt, whilst Libya is threatened by turmoil and the advances of the Islamic State. Within the span of a few years, the Mediterranean has become the theatre of a major refugee crisis, with the flow of migrants putting Europe under significant pressure. Lastly, Syria continues to sink deeper into war against the backdrop of increasing regional rivalries between Russia, Turkey and the U.S.

The Mediterranean region has become of major strategic importance for the European Union in terms of both stability and development. A key passage in the recent EU global strategy presented by Federica Mogherini at the European summit in June 2016 focuses on EU objectives with regard to the Mediterranean region. At the end of this document, the EU stated that it would "back practical cooperation, including through the Union for the Mediterranean, on issues such as border security, trafficking, counter-terrorism, non-proliferation, water and food security, energy and climate, infrastructure and disaster management," as well as "foster dialogue and negotiation over regional conflicts such as those in Syria and Libya"³.

Instruments

Apart from a few modest European initiatives in the 70s, the main instruments for dialogue between the north and the south of the Mediterranean were established in the 90s, in particular through the Euromed partnership, or Barcelona Process (1995)⁴.

The objective of this initiative was to build an area of peace and prosperity within the Mediterranean region. The European Union and ten southern states—Tunisia, Morocco, Syria, Algeria, Jordan, Israel, Egypt, Lebanon, Turkey and the Palestinian authority—officially launched this process. The partnerships focus

² <http://defense.ac-montpellier.fr/pdf/cercle/boulangier.pdf>

³ « Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy ».

travers le partenariat Euromed ou Processus de Barcelone (1995)⁴.

L'objectif de cette initiative est de constituer un espace de paix et de prospérité au sein de l'espace méditerranéen. Ce processus est officiellement lancé par l'Union européenne et dix états du sud : Tunisie, Maroc, Syrie, Algérie, Jordanie, Israël, Egypte, Liban, Turquie et Autorité palestinienne. Ces partenariats s'envisagent alors sur divers plans : politique, économique, sécuritaire, culturel.

En 2004, ce processus est renforcé par la mise en place de la politique européenne de voisinage (PEV) et de plans d'action bilatéraux avec les Etats partenaires.

Après un ralentissement en 2005 du partenariat Euromed, le dialogue est relancé par Nicolas Sarkozy qui émet l'idée d'une « Union pour la Méditerranée ». Reprise dans son principe par les membres de l'UE, l'initiative est officiellement lancée en 2008 après que certaines divergences d'appréciation entre Etats membres aient été levées.

L'Union pour la Méditerranée s'inscrit dans le cadre de la PEV et vise à renforcer les liens entre les deux rives de la Méditerranée : il s'agit de promouvoir des réformes politiques et économiques dans le cadre de partenariat avec des pays n'ayant pas engagé de discussions dans le cadre d'un processus d'adhésion à l'UE. Ces partenariats ont historiquement pris la forme d'accords euro-méditerranéens établissant une association et d'accords de partenariat et de coopération. Des partenariats plus sectoriels ont également fait leur apparition tels que des Programmes de coopération transfrontalière (PCT).

En 2011, à la suite des printemps arabes, l'UE décide de renforcer la conditionnalité de l'aide financière apportée aux pays partenaires à l'avancée effective des réformes politiques, économiques, mais également d'adopter une approche différenciée en fonction de chaque pays. Un certain réalisme a succédé à cette occasion à l'idéalisme qui avait présidé à la mise en place de la PEV en 2004. L'accent est désormais mis sur la stabilisation et non plus sur la transformation des pays partenaires⁵. L'ensemble de ces mécanismes est financé par l'Union européenne à travers l'instrument européen de voisinage.

L'Union pour la Méditerranée regroupe aujourd'hui 43 Etats et supervise 45 programmes régionaux de coopération pour plus de 5 milliards d'Euros.

on several aspects: political, economic, security, cultural.

In 2004, this process was reinforced with the introduction of the European Neighbourhood Policy (ENP) and bilateral action plans with the partner states.

Following a decline in the Euromed partnership in 2005, Nicolas Sarkozy revived the dialogue with the idea of a "Union for the Mediterranean." The Members of the EU adopted the principle and the initiative was officially launched in 2008 once various differences in opinion between Member States had been resolved.

The Union for the Mediterranean today comprises 43 states, supervises 45 regional cooperation programmes worth over 5 billion euros, and is part of the ENP. It aims to strengthen ties between the two banks of the Mediterranean, and to promote political and economic reforms within the scope of partnerships with countries that have not initiated discussions on the process of joining the EU. These partnerships have traditionally been in the form of Euro-Mediterranean association agreements and partnership and cooperation agreements. Partnerships that are more sectoral such as cross-border cooperation programmes (CBCP) have also emerged.

In 2011, following the Arab Spring, the EU decided to tighten the conditionality for financial assistance granted to partner countries moving on a path to political and economic reform, as well as to adopt a differential approach for each country. So some reality was restored following the idealism that had prevailed when the ENP was implemented in 2004. The focus is now on stabilising and no longer transforming partner countries⁵. The European Union funds all these mechanisms through the European Neighbourhood Policy Instrument.

Alongside this global action specific to the EU, the "Mediterranean Dialogue," a forum launched in 1990 is still standing.

This initiative initially focused on issues regarding security and economic cooperation. The foundations of the Dialogue were laid at a meeting of foreign affairs ministers from five northern states (France, Spain, Italy, Portugal and Malta) and five southern (Mauritania, Morocco, Algeria, Tunisia and Libya). Following a long interruption, the Dialogue was resumed in 2001 on the topic of military cooperation,

⁴ <http://www.ins-med.org/2010/11/le-cadre-politique-et-strategique/>

⁵ <http://www.ecfr.eu/paris/post/la-nouvelle-politique-europeenne-de-voisinage>

A côté de cette action globale et propre à l'UE, a survécu une enceinte de discussion née en 1990 : le « Dialogue 5+5 ».

Dès l'origine orientée sur les questions de sécurité et de coopération économique, cette instance est née du rapprochement de cinq Etats *du nord* (France, Espagne, Italie, Portugal et Malte) et de cinq autres *du sud* (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie et Libye) au niveau des ministres des Affaires étrangères. Resté longtemps inactif, le Dialogue 5+5 renaît en 2001 sur le thème de la défense autour de coopérations portant notamment sur la sûreté aérienne et la surveillance maritime.

Limites et défis posés à l'Union européenne

Depuis le lancement effectif des instruments de dialogue euro-méditerranéen par l'UE, de nombreux sujets de crispation sont venus freiner les tentatives de rapprochement entre les rives sud et nord de la mer Méditerranée : la guerre en Irak en 2003, la persistance du conflit israélo-palestinien, la guerre civile en Syrie. La réunion de conditions favorables au dialogue reste relativement incertaine sur la durée, extrêmement dépendante des soubresauts, des crises qui traversent la région.

Par ailleurs, les élargissements successifs et le format même des négociations (désormais à 28) ont rendu le processus de décision complexe. A titre de comparaison, le format plus réduit du Dialogue 5+5 offre davantage de souplesse et permet parfois de dépasser des contentieux entre pays partenaires ou de favoriser des rapprochements.

L'un des défis aujourd'hui posés à la politique méditerranéenne de l'UE relève de la gestion de la crise migratoire et notamment de son acuité au sein de certains pays membres tels que la Grèce. L'agence Frontex est sur ce dossier en première ligne⁶. A l'heure de la menace terroriste, la politique de gestion de cette crise appelle non seulement au niveau des instances de l'UE une coordination forte, mais également un rapprochement de terrain entre pays frontaliers : on peut penser ici au cas franco-italien dans la région de Menton-Vintimille⁷.

La mise en œuvre du dialogue méditerranéen doit également composer avec une forme de concurrence stratégique qu'exercent certaines puissances dans le bassin méditerranéen, au premier rang desquelles la

and more particularly air security and maritime surveillance.

Limits and challenges for the EU

Since the EU launched the instruments of the Euromed Dialogue, numerous areas of tension—the Iraq war in 2003, the ongoing Israeli-Palestinian conflict, the civil war in Syria—have curbed attempts to bring the south and north banks of the Mediterranean Sea closer together. Over the long term, uniting all the conditions conducive to dialogue remains relatively uncertain, and is dependent on the upheavals and crises that hit the region.

Furthermore, the successive enlargements and the format of the negotiations (now involving 28 nations) have made the decision-making process more complex. By way of comparison, the smaller format of the Mediterranean Dialogue offers the advantage of greater flexibility, as well as the possibility of overcoming disputes between partner countries or promoting alliances.

The implementation of the Mediterranean Dialogue also has to deal with a form of strategic competition between some powers in the Mediterranean basin, particularly Russia. From this point of view, the Syrian crisis was emblematic of the revival of Russian power in the Mediterranean of which the objective is to maintain a military presence in the region.

Against this backdrop of strategic competition, perfect dovetailing is necessary between the EU and NATO regarding a "Mediterranean dialogue," promoted by the latter since 1994. The aim of this dialogue, which currently comprises seven non-NATO Mediterranean countries—Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Mauritania, Morocco and Tunisia—is to participate in the security and stability of the entire region in accordance with several principles including non-discrimination and self-differentiation, expressed through political dialogue and practical cooperation. Traditionally, this dialogue is predominantly bilateral, but it does allow for multilateral meetings. Placed under the responsibility of the Mediterranean Cooperation Group in 1997, the Mediterranean Dialogue has been overseen by the Politics and Partnerships Committee since 2011. At the Istanbul summit in 2004, the Mediterranean Dialogue led by the Alliance was

⁶ http://www.lemonde.fr/international/article/2016/04/02/migrants-arrivee-de-forces-francaises-en-grece-dans-le-cadre-de-l-accord-ue-turquie_4894523_3210.html

⁷ http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/08/06/pres-de-200-migrants-franchissent-la-frontiere-franco-italienne-a-menton_4979114_3214.html

Russie. La crise syrienne aura, de ce point de vue, été emblématique du retour en Méditerranée de la puissance russe dont l'ambition est de disposer d'une présence militaire durable dans la région.

Dans ce contexte de concurrence stratégique, il s'agit pour l'UE de trouver une articulation optimale avec l'OTAN laquelle promeut, de son côté depuis 1994, un « dialogue méditerranéen ». Ce dialogue concerne actuellement sept pays méditerranéens non membres de l'OTAN : l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. Ce dialogue a pour objectif de contribuer à la sécurité et à la stabilité de la région dans son ensemble selon plusieurs principes parmi lesquels : non-discrimination et autodifférenciation. Il se traduit par un dialogue politique et des coopérations pratiques. Ce dialogue repose historiquement sur une base bilatérale, mais prévoit également la tenue de réunions multilatérales. Placé en 1997 sous la responsabilité du Groupe de coopération méditerranéenne, le dialogue méditerranéen est depuis 2011 supervisé par le Comité politique et des partenariats. En 2004, lors de la conférence d'Istanbul, le Dialogue méditerranéen conduit par l'Alliance s'est élargi au Moyen orient dans le cadre d'un dialogue renforcé.

broadened to the Middle East in the context of an enhanced dialogue.

