
JEAN-FRANÇOIS COUSTILLIÈRE

LA MÉDITERRANÉE :
TERRITOIRE DE CONFLITS
ET COOPÉRATION RÉGIONALE

111

La Méditerranée est souvent décrite comme un espace soumis à des conflits récurrents et à des tensions permanentes. Ainsi, certains auteurs, tel Jean-Yves Boursier, citant Jean-Pierre Vernant, en sont conduits à s'interroger : la guerre serait-elle « l'expression normale de la rivalité » qui, depuis l'Antiquité et les cités grecques, serait la politique même¹? Il est vrai, comme nous le rappelle Paul Balta, que la Méditerranée n'a connu l'unité que sous la férule romaine, l'Empire la désignant alors comme *Mare Nostrum*². Le reste du temps, le monde méditerranéen, berceau des trois religions monothéistes révélées, judaïsme, christianisme, islam, situé à la croisée de trois continents, s'est sans cesse déchiré pour des raisons religieuses, idéologiques, ethniques, raciales, identitaires, et sur des questions de territoires. Périodiquement, des empires ont tenté d'imposer leur loi, sans s'assurer une réelle pérennité mais en créant néanmoins de fragiles périodes de stabilité. Si la guerre froide a, elle aussi, contenu les tensions, ce fut de manière, nous le savons aujourd'hui, tout aussi éphémère.

L'avenir ne devrait pas être plus apaisé que les siècles passés. Chercher à répondre à ce risque par une coopération régionale adaptée est donc légitime, et sans doute urgent. Mais, à cette fin, il faut avant tout s'entendre sur la sémantique et adopter une compréhension partagée des mots.

1. « D'une guerre à l'autre en Méditerranée. D'un possible à l'autre ? », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 70, 2005, p. 153.

2. « La Méditerranée, une mer de paradoxes », *Quaderns de la Mediterrània*, n° 25, 2017, p. 177-185.

Définir le concept de *gestion de crise* est un exercice complexe, en raison tant de la difficulté qu'il y a à identifier les composantes de ce concept (qu'est-ce qu'une « crise », qu'est-ce que sa « gestion » ?) que de la diversité des approches et définitions adoptées par ses protagonistes.

112

Il est clair cependant que la gestion de crise présente différentes formes, voire diverses étapes, incluant la prévention ou la résolution d'un conflit ouvert, le traitement des conséquences d'une crise ou le maintien et la consolidation de la paix dans des environnements post-conflictuels. Nous adopterons ici le découpage proposé par Chris Patten, ancien membre de la Commission européenne chargé des relations extérieures : tout d'abord, l'emploi de moyens civils (de la médiation diplomatique à l'interposition sur le terrain) afin d'empêcher l'escalade ; puis un volet militaire lorsque la démarche précédente a échoué ; enfin, des actions concrètes sur le terrain pour accompagner les sorties de crise³.

ANALYSE CRITIQUE DE CRISES ET ENSEIGNEMENTS

La Méditerranée, au voisinage sud de l'Europe, reste fortement marquée par des tensions et des crises qui constituent autant de risques et de menaces pour la sécurité de l'Union européenne. Elles affectent le Maghreb, le Proche-Orient, les Balkans et l'espace maritime oriental, souvent du fait de la situation que connaissent des régions plus éloignées : Sahel, golfe Arabo-Persique, Moyen-Orient, Caucase et Kurdistan. Elles s'ajoutent aux périls transverses tels le terrorisme, les vagues migratoires⁴, la prolifération d'armes conventionnelles ou de destruction massive (nucléaires, chimiques et biologiques) ou la grande criminalité (produits stupéfiants, financements occultes, armements, etc.). Certaines crises permettent de mettre en évidence des enseignements pour le choix des coopérations à privilégier ou à éviter.

Conflit palestino-israélien. Au niveau politique, l'Union européenne, depuis 1993 et la mise en œuvre du traité de Maastricht, suit particulièrement le processus de paix au Moyen-Orient : elle dispose d'observateurs dans les conférences dédiées et de représentants spéciaux pour conduire sa politique. Mais la gestion de ce conflit est confisquée par

3. « Prévention des conflits, gestion des crises : une contribution européenne », *Politique étrangère*, vol. 66, n° 3, 2001, p. 647-657.

4. Ces deux premiers aspects sont développés, *supra*, avec le plus grand discernement, respectivement par Adrien Frier, « La lutte contre le terrorisme dans l'espace méditerranéen », p. 99-109, et Catherine Wihtol de Wenden, « Migrations méditerranéennes », p. 87-97.

les États-Unis, en collusion avec Israël. Cependant, le soutien financier à la Palestine est quasi exclusivement assuré par l'Union européenne. Celle-ci n'en a toutefois pas, en près de trente ans, tiré d'avantages politiques. En effet, compte tenu de leur stature et des moyens dont ils disposent, les États-Unis, quand ils prennent part à une négociation ou à une initiative, ne laissent que peu de place aux arguments de leurs alliés et privilégident clairement leurs intérêts.

Bosnie. Les troupes européennes se sont engagées dès 1992 dans ce conflit, mais il a fallu attendre 1995 pour que les États-Unis interviennent et que l'OTAN assure le relais. À nouveau, les intérêts américains divergeaient de ceux des Européens⁵.

Irak-Syrie. Face à Daech comme sur la question du devenir du président syrien, Bachar al-Assad, les États-Unis se sont montrés hésitants quant aux objectifs à assigner à la « coalition arabo-occidentale en Irak et en Syrie », qu'ils avaient pourtant créée. Ces atermoiements ont profité au président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, qui apparaît de ce fait, en 2022, comme le principal adversaire de l'organisation État islamique. Là encore, les États-Unis ont donné la priorité à leur volonté de désengagement et dédaigné les souhaits de leurs alliés – en août 2013 notamment, lorsque les forces syriennes ont bombardé la Ghouta au gaz sarin, ils ont fait fi de leur engagement pris avec les Français de procéder à une riposte, à la suite du franchissement de ce qui était fixé comme une « ligne rouge ».

113

Libye, Sahel, Mali. La propension américaine à se montrer distant vis-à-vis de leurs alliés en Irak et Syrie s'applique également à d'autres espaces de crises comme la Libye, le Sahel, le Mali, ou encore la République centrafricaine. Or les États-Unis restent étroitement liés aux pays du golfe Arabe-Persique et plus spécialement à l'Arabie saoudite et au Qatar, qui pourtant soutiennent clairement ici et là des mouvements opposés aux intérêts occidentaux – et ce, y compris par la violence terroriste, dans un souci de prosélytisme wahhabite contre le chiisme soutenu par l'Iran perse. Une attitude ambiguë qui n'est pas sans créer des conflits d'intérêts.

Maroc-Algérie. Les deux pays se déchirent depuis 1976 sur la question du Sahara occidental. Le Maroc, en décembre 2020, a normalisé ses relations avec Israël sous l'impulsion des États-Unis de Donald Trump, en contrepartie d'une reconnaissance américaine de sa « souveraineté » sur ce territoire disputé. Ce marchandage américain n'a pas manqué

5. Henri Bentégeat, « Guerre, les raisons d'un engloutissement », *La Cohorte*, mars 2015.

d'accroître l'ire de l'Algérie et de déstabiliser le Maghreb, au point de faire craindre un affrontement armé entre les différents acteurs.

Une rapide analyse de quelques crises qui, depuis le début des années 1990, se sont fait jour autour de la Méditerranée, et de l'implication américaine dans leur gestion, met donc en évidence les conséquences de la prééminence de la défense des intérêts des États-Unis aux dépens de ceux de leurs alliés. Elle montre aussi que, le plus souvent, la coopération occidentale, au moins dans le bassin méditerranéen, ne sert pas les intérêts des riverains. Cette assertion trouve une illustration dans le propos prêté, à la suite d'une fuite, à Victoria Nuland, chargée de l'Europe au sein du département d'État américain, qui évoquait la crise ukrainienne en 2014. Elle parle alors de ses amis de l'Union européenne en ces termes : « Qu'ils aillent se faire foutre⁶ ! »...

114 Qu'il y ait des réserves à coopérer avec les Américains dans la gestion de crises régionales en Méditerranée ne préjuge toutefois pas du bien-fondé d'une telle coopération là où Europe et États-Unis ont des intérêts résolument communs.

EN QUÊTE D'UNE COOPÉRATION

Un espace crisogène

Au-delà des crises au long cours (Syrie, Libye, Balkans, Chypre, Israël/Palestine...), des tensions enflèvent l'espace méditerranéen qui pourraient se transformer rapidement en de nouvelles crises. Elles sont en outre nourries, depuis février 2022, par les conséquences de l'agression russe contre l'Ukraine, qui relève de la volonté du président Poutine de reprendre l'expansion soviétique, y compris dans la région méditerranéenne. Sans oublier le projet turc qui vise à reconquérir le territoire d'influence ottoman, ni les ingérences de puissances riveraines ou non de la Méditerranée qui poursuivent des ambitions dominatrices et entretiennent les différends régionaux (islam chiite contre islam sunnite, chrétienté orthodoxe contre chrétienté catholico-protestante, Slaves contre Latins, libéraux contre « illibéraux »). Les diverses nations tout autour du Bassin qui sont impactées par ces tensions (Turquie, Liban, Égypte, Tunisie, Algérie, Maroc, Espagne, Grèce, Chypre...) pourraient, en cas de dégradation de la situation, être emportées par des affrontements

6. Propos tenus lors d'une conversation téléphonique à la Maison Blanche avec son ambassadeur à Kiev, Geoffrey Pyatt, au sujet de la stratégie américaine sur la crise ukrainienne, le 6 février 2014 (*Le Monde*, 9 février 2014).

meurtriers. La survenance de tels conflits devrait induire des coûts considérables et des niveaux d'engagement particulièrement violents, compte tenu des arsenaux déjà en place et du nombre de belligérants attendus.

Quelles modalités rechercher ?

Ainsi, il est essentiel de mettre en place la plus grande coopération possible, au niveau régional, pour créer les conditions de confiance et de progrès indispensables au développement de la paix et au renforcement de la sécurité. Une paix durable ne peut en effet être assurée qu'au moyen d'accords globaux s'inscrivant dans des partenariats régionaux et internationaux vastes, profonds et pérennes.

Et afin d'être en mesure, le cas échéant, de participer activement à une démarche de gestion de crise telle que décrite par Chris Patten, il importe de disposer des capacités nécessaires sur les plans diplomatique, économique et militaire. C'est ce que soulignait clairement le général Henri Bentégeat en 2015 : « L'Europe est tout juste en train de régler le problème de l'ex-Yougoslavie. Vingt ans après le début du conflit, des troupes européennes sont encore présentes en Bosnie. Du temps et des moyens (civils et militaires) sont deux ingrédients majeurs pour régler en profondeur un litige⁷. »

115

Au-delà, s'il est souhaité que cette gestion ne soit pas confisquée par un acteur extérieur à la région, l'expression « ni dépendance, ni soumission », utilisée par Thierry Breton⁸, prend tout son sens.

Avec qui coopérer ?

Plusieurs options sont envisageables pour établir une coopération en Méditerranée et, le cas échéant, disposer des outils nécessaires à la gestion de crise.

– Des démarches bilatérales pourraient être mises en place en fonction des espaces géographiques, des liens existants (économiques, militaires, politiques et, parfois, diplomatiques), des proximités culturelles et des expériences de coopération antérieures. L'initiative de l'Arabie saoudite, en mai 2022, visant à jouer un rôle d'intermédiaire entre Algérie et Maroc, tout autant que celle de la France et de l'Italie,

7. « Guerre, les raisons d'un engluement », art. cité.

8. Lors d'un entretien au cours duquel le commissaire européen au marché intérieur revient sur les faiblesses de l'Europe mises en exergue par la guerre en Ukraine et sur les moyens d'y remédier, évoquant la question des sanctions contre la Russie, mais aussi celles de la défense, de l'énergie et de l'industrie à la veille de la deuxième réunion du Conseil du commerce et des technologies entre l'Union européenne et les États-Unis (*Le Monde*, 14 mai 2022).

le même mois, auprès du Fonds monétaire international pour soutenir la Tunisie dans la crise politique et financière qu'elle traverse, montrent que de telles démarches peuvent être suivies. Malheureusement, il est à redouter que l'imbrication des difficultés ne permette pas de régler les problèmes en cause au niveau bilatéral, ni même dans un entre-soi, et que, très vite, l'ampleur des tensions conduise à l'arrivée de nombreux acteurs, face auxquels les outils de gestion mis en œuvre se révéleront inefficaces. De plus, certains éléments historiques, spécifiquement le souvenir des colonisations, constituent des obstacles difficilement surmontables.

– La gestion de certaines crises ou tensions pourrait être confiée à des organisations régionales tels l'Union du Maghreb arabe ou le « dialogue 5+5 »⁹. Une solide connaissance des problématiques liées notamment à la proximité non seulement géographique mais aussi culturelle des membres de ces organisations serait alors capitale. L'absence totale de moyens financiers et de leviers tant économiques que militaires qui caractérise ces dernières ne permet cependant pas d'espérer qu'elles puissent faire preuve d'efficacité dès que le problème à régler sortira de la sphère strictement diplomatique (bien que, dans le cas des tensions Maroc-Algérie, par exemple, le 5+5 constitue l'un des très rares espaces de contacts possible entre les deux acteurs). Plus encore, l'absence de moyens d'ampleur globale qui interdit tout projet d'envergure comme la carence en matière de structures décisionnelles (non-implication des chefs d'État et de gouvernement, qui laissent l'initiative aux seuls ministres concernés sans donner de réelle impulsion stratégique d'ensemble) seraient autant de barrières à lever avant d'envisager de se tourner vers le 5+5 et, *a fortiori*, vers l'Union du Maghreb arabe.

– L'OTAN, à travers son dispositif « Dialogue méditerranéen », est aussi une piste envisageable. Selon l'article 5 du traité de l'Atlantique nord, les opérations extérieures hors territoires de ses membres n'entrent toutefois pas dans sa vocation initiale, même si depuis 1995 l'*« organisation est sortie de son rôle habituel en intervenant en ex-Yougoslavie*¹⁰ ». De surcroît, cette option ne semble pas réaliste car il s'agit d'un dispositif essentiellement militaire : ses volets diplomatique et économique ne sont pas adaptés à la gestion des différents paramètres qui caractérisent une crise. Enfin, la très forte dépendance de l'OTAN vis-à-vis des

9. Voir, *supra*, Adrien Frier, « La lutte contre le terrorisme dans l'espace méditerranéen », p. 107, note 6.

10. Henri Bentégeat, « Guerre, les raisons d'un engloutissement », art. cité.

priorités et des intérêts américains pourrait susciter de grandes réserves de la part des États méditerranéens.

– Compte tenu, d'une part, de l'ambition russe de retrouver le rôle, l'influence et le champ d'action de l'Union soviétique et, d'autre part, de son implication dans la gestion de la guerre en Syrie, la Fédération de Russie est susceptible de vouloir contribuer à la construction d'un partenariat dans la région méditerranéenne. Cette idée cependant, du fait même de son ambition, mais également de la guerre qu'elle a déclenchée en Ukraine, ne semble plus à l'ordre du jour.

– Dans le même sens, la Turquie, nation méditerranéenne qui vise à renouer avec l'héritage ottoman, pourrait être tentée de rejoindre un tel partenariat. Mais sa volonté expansionniste, sa détermination dominatrice, ainsi que le dessein idéologique d'un État fort peu enclin à trouver des solutions équitables, rendent cette possibilité pour le moins périlleuse.

117

L'Union européenne, une solution qui s'impose

Le cadre le plus approprié serait donc celui d'une démarche pilotée par l'Union européenne. Un sondage commandé par la Commission européenne en 2009 fait d'ailleurs apparaître que la priorité de l'Union pour la Méditerranée, selon 62 % des répondants, devrait être la résolution des conflits dans la région¹¹.

De fait, cette organisation riveraine de la Méditerranée présente nombre d'intérêts communs avec les autres pays du Bassin. Sa propre sécurité dépend de la paix et de la stabilité dans la région, ainsi que l'affirmait déjà la déclaration de Barcelone, en 1995 : « Les participants expriment leur conviction que la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne sont un bien commun qu'ils s'engagent à promouvoir et à renforcer par tous les moyens dont ils disposent. »

Dès le traité sur l'Union européenne, dans sa version du 13 décembre 2007, la capacité à assumer l'ensemble des tâches civiles et militaires de gestion de crise qui sont au cœur de la politique de sécurité et de défense commune (art. 43) est affirmée. Elle a été confirmée par la « boussole » stratégique du 22 mars 2022, en vue d'*« une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales »*. Voici ce que ce document préconise plus précisément : « En tant que région et espace maritime d'importance

11. Erwan Lannon et Iván Martín, « Enquêtes auprès d'experts et d'acteurs de l'Euromed 2009 : quels enseignements pour le présent et l'avenir du Partenariat euro-méditerranéen ? », *Annuaire IEMED de la Méditerranée*, 2010, p. 140.

stratégique pour notre sécurité et notre stabilité, nous sommes déterminés à redoubler d'efforts pour faire face à ces menaces et à ces défis. Nous continuerons à œuvrer en faveur de la paix et de la sécurité dans la région euro-méditerranéenne, y compris par la médiation, la résolution des conflits, la refondation des institutions et la réintégration de tous les membres de la société. À cette fin, nous renforcerons notre coopération avec les partenaires régionaux.»

Au-delà des déclarations, il reste à vérifier que les capacités sont à la hauteur des besoins.

RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

- 118 La gestion de crise, comme nous l'avons vu, comprend trois volets : la prévention, afin d'empêcher le déclenchement d'un conflit interne et l'effondrement des autorités centrales ; l'intervention, pour mettre un terme, le cas échéant, au conflit interne, suivie immédiatement d'un processus de stabilisation ; enfin, la reconstruction matérielle et institutionnelle, en vue de rétablir une autorité étatique légitime et efficace. Trois éléments sont alors indispensables pour organiser et conduire cette démarche : une capacité diplomatique, des outils économiques et des moyens militaires.

De quelles capacités l'Union européenne dispose-t-elle ?

La capacité de l'Union européenne en matière *diplomatique* ne soulève pas de difficulté. Une adaptation sera sans doute nécessaire mais, d'ores et déjà, comme le souligne la communication de la Commission des communautés européennes sur la prévention des conflits du 11 avril 2001, «l'Union dispose d'une large palette d'instruments politiques et diplomatiques, mobilisables face à la détérioration grave de la situation dans un pays ou une région donnée. Ceux-ci incluent les déclarations formelles ou les démarches diplomatiques, le dialogue politique, les missions de *fact-finding* [recherche des faits] ou le déploiement d'observateurs de l'UE et la nomination de représentants spéciaux. Parmi ceux-là, le rôle du dialogue politique et celui des représentants spéciaux méritent une attention particulière.»

En ce qui concerne toutefois sa *capacité économique*, les besoins apparaissent plus difficiles à satisfaire. Pour éviter qu'émergent crises et tensions, instaurer des partenariats – dans les domaines, par exemple, de l'éducation, de la culture et de la jeunesse afin de favoriser le pluralisme,

la coexistence et le respect mutuel – imposera certainement des sacrifices financiers que les États membres de l’Union européenne ne pourront consentir que si une forte volonté politique accompagne cette démarche. De même, les missions civiles dont dépendent à la fois la reconstruction et la réorganisation en sortie de crise exigent de disposer de moyens financiers dédiés mais également d’une structuration satisfaisante des services compétents. La « boussole » stratégique de 2022 a pris en compte cette nécessité en prévoyant « un pacte en matière de politique de sécurité et de défense commune civile » destiné « à poursuivre le développement et le renforcement de [ces] missions civiles, afin qu’elles puissent répondre rapidement et efficacement aux menaces et défis existants et en évolution qui portent atteinte aux systèmes exécutif, judiciaire ou législatif dans les zones de crises », tout en remédiant « aux lacunes importantes ». Le but est d’être « en mesure de déployer une mission composée de deux cents experts civils dans un délai de trente jours ».

119

Enfin, assurer la *capacité militaire* de l’Union est sans doute l’aspect le plus complexe. La « boussole » a clairement défini les domaines stratégiques à développer : terrestres, maritimes, aériens et (cyber)spatiaux. Elle fixe également un cadre approprié, « la coopération structurée permanente », ainsi qu’un instrument financier adapté, le Fonds européen de la défense. Pour autant, cette détermination conceptuelle se heurte aux réticences de certains États membres à adhérer réellement aux objectifs de la défense européenne et à en accepter les coûts, préférant s’en remettre à un grand parrain. Ainsi la « boussole » prévoit-elle qu’« à partir de 2022 des réunions annuelles des ministres de la Défense sur les initiatives de défense de l’UE axées sur le développement des capacités seront organisées et présidées par le haut représentant/vice-président de la Commission/chef de l’Agence européenne de défense, en tirant pleinement parti des formats existants ».

Il faut donc que l’Union européenne, pour sa propre sécurité, s’implique dans la gestion des crises existantes et à venir sur sa frontière sud, c’est-à-dire l’espace euro-méditerranéen, afin d’y maintenir la paix et la stabilité sociale et institutionnelle. Pour défendre ses intérêts au mieux, elle doit rester maître des démarches engagées en ce sens, même si des acteurs extérieurs peuvent être associés au processus de réflexion.

Appliquer (enfin) les concepts de l’Union à la région méditerranéenne

L’Union européenne a, jusqu’en 2022, élaboré progressivement l’approche conceptuelle de sa stratégie. Si l’espace euro-méditerranéen en constitue l’un des points d’application évidents, il reste à la mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

En effet, « la politique méditerranéenne de l’UE et des riverains reste à construire », comme l’affirmait, en 2016 déjà, Jean-François Daguzan¹². Le 19 juin 2000, le Conseil de l’Union européenne a adopté « la stratégie commune de l’Union européenne à l’égard de la région méditerranéenne », présentant des objectifs assez semblables à ceux définis une vingtaine d’années après dans la « boussole » stratégique. Entre-temps, rien...

Mettre en œuvre les préconisations de la « boussole » de 2022 dans l’espace euro-méditerranéen nécessite :

- la mobilisation politique des États membres de l’Union européenne, du moins celle des membres de la « coopération structurée permanente » ;
- l’acquisition coordonnée de moyens militaires.

Il importe aussi d’élaborer une nouvelle « stratégie commune » en remplacement de celle adoptée en 2000. Et ce, pour permettre le lancement de partenariats en et autour de la Méditerranée, en vue de disposer des outils nécessaires à la gestion de crise, y compris sur le plan préventif. Se limiter au processus de Barcelone de 1995 et aux accords d’association est illusoire.

Le chemin à parcourir est manifestement encore long, mais la sécurité de l’Union européenne est à ce prix.

120

12. « Les politiques méditerranéennes de l’Europe : trente ans d’occasions manquées », *Politique étrangère*, hiver 2016-2017, p. 23.

RÉSUMÉ

La question de la coopération régionale dans la gestion des crises est un sujet que la guerre en Ukraine a rendu particulièrement déterminant. La sécurité de l’Union européenne dépend des conditions de paix et de stabilité sur sa frontière méridionale. Tous les acteurs ne poursuivent cependant pas les mêmes objectifs en Méditerranée, et l’Union européenne, pour sa part, tergiverser et tarde à se donner les moyens d’assumer ses responsabilités. Pourtant, les principes et les concepts pertinents ont été élaborés.