

Dans sa politique méditerranéenne, l'UE devrait revoir, par le biais d'une convention constitutionnelle, son cadre et ses pratiques institutionnels, en mettant l'accent sur la politique de voisinage.

Maria Giulia Amadio Viceré, Marie Skłodowska-Curie *Fellow* au Centre Robert Schuman pour les études avancées/Institut universitaire européen.

LES LEÇONS TIRÉES ET LA VOIE À SUIVRE

À l'heure où tous les regards sont tournés vers l'Ukraine, la Méditerranée reste une priorité stratégique pour l'Union européenne (UE). L'Espagne, qui entame sa présidence semestrielle du Conseil en juillet 2023, a historiquement considéré la Méditerranée comme une pierre angulaire de sa politique étrangère. Il est vrai que le contenu et le rythme de la stratégie méditerranéenne de l'UE ne peuvent être définis en six mois. Toutefois, le tour de Madrid à la présidence de l'UE est l'occasion de se recentrer sur la région. Une évaluation de l'engagement de l'UE vis-à-vis de la Méditerranée, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en décembre 2009, peut servir de base à une future approche. Une telle évaluation requiert l'analyse de trois facteurs interdépendants et tout aussi pertinents : le contexte géopolitique de l'UE ; le cadre institutionnel de l'UE, avec un accent particulier sur la politique européenne de voisinage (PEV) ; et l'évolution des pratiques institutionnelles de l'UE en réponse aux défis significatifs auxquels la région est confrontée.

LE CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DE L'UE

L'approche de l'UE à l'égard du voisinage méridional est très significative d'un point de vue géopolitique et est liée à son ambition de parvenir à une autonomie stratégique. Toutefois, les transitions politiques déclenchées par le *Printemps arabe* ont donné lieu à des crises et à des conflits, qui ont entravé les progrès vers la stabilisation socio-économique et politique depuis des décennies. Les crises non résolues et les fractures politiques au

Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA) ont créé de l'incertitude et déclenché une nouvelle vague de rivalité entre les puissances extérieures. Sous la présidence de Barack Obama, les États-Unis ont commencé à se désengager de la région méditerranéenne, pour tenter de se tourner vers l'Asie. La présidence de Donald Trump considérait la Méditerranée, à l'exception d'Israël, essentiellement comme un obstacle à sa politique de « l'Amérique d'abord ». Cette politique a atteint son apogée avec la décision de Washington de se retirer de Syrie, laissant les Kurdes désemparés face à la répression turque. Tandis que l'engagement des États-Unis en Méditerranée diminuait progressivement, la présence militaire de la Russie et le poids économique de la Chine se sont accrus. L'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014, son intervention massive en Syrie en 2015 et son soutien prolongé au général Khalifa Haftar en Libye ont servi de tremplin à la présence militaire de Moscou en Méditerranée. La Chine y a intensifié son implication grâce à son initiative de la Nouvelle route de la soie et à des investissements massifs dans les transports, l'énergie et les télécommunications. D'autres puissances régionales, telles que la Turquie, l'Arabie saoudite, le Conseil de coopération du Golfe, l'Égypte et l'Iran ont également joué un rôle de plus en plus actif, influençant directement les conflits et les guerres civiles dans la région.

La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a sans aucun doute augmenté les enjeux dans la compétition stratégique des grandes puissances dans le sud de la Méditerranée. L'administration du président Joe Biden et l'OTAN font à nouveau de la stabilité de



la région une priorité. Avec le président syrien, Bachar Al Assad, et le leader de l'Armée nationale libyenne, Khalifa Haftar, comme points d'appui de Vladimir Poutine dans leurs pays respectifs, la Russie a augmenté sa présence militaire en Méditerranée, à des niveaux sans précédent. De plus, la guerre menée par la Russie a un certain nombre d'implications sur la coopération sectorielle de l'UE avec son voisinage méridional, ce qui crée de nouveaux défis pour l'Union. Avec la baisse des exportations de produits agricoles et la hausse des prix des denrées alimentaires, le développement socioéconomique de la région du sud de la Méditerranée subit un nouveau coup dur à la suite de la pandémie de Covid-19.

Pour faire face à ces défis, l'UE doit s'associer à d'autres acteurs afin de promouvoir la paix et la stabilité dans la région, tout en défendant ses intérêts et ses valeurs. La dimension transatlantique et la coopération avec l'OTAN restent essentielles. Malgré leur désengagement progressif des scénarios de crise dans la région MENA, les États-Unis sont restés très actifs dans certains domaines prioritaires pour l'UE, tels que le développement économique et social, la sécurité énergétique et la sécurité maritime. En principe, la poursuite de l'engagement américain dans ces domaines politiques pourrait créer un terrain fertile pour une relation transatlantique renouvelée. Toutefois, il existe d'autres, tels que la lutte contre le terrorisme et les migrations, dans lesquels l'UE doit assumer une plus grande responsabilité. En effet, la réduction des activités américaines de gestion de crise dans la région par le passé, a laissé un vide dans lequel ont proliféré non seulement

Le président tunisien, Kaïs Saïed, rencontre le haut représentant de l'UE, Josep Borrell, à Tunis, le 10 septembre 2021. PRÉSIDENTIE TUNISIENNE/ANADOLU AGENCY VIA GETTY IMAGES

les réseaux terroristes, mais aussi les réseaux criminels de contrebande. Certes, la guerre en Ukraine a ralenti la réorientation de la géopolitique américaine vers l'Asie. Cependant, comme la durée de la guerre est encore incertaine, les tensions récurrentes entre les États-Unis et la Chine, qui ont également augmenté en intensité, pourraient en fin de compte concentrer encore plus de personnel, d'attention politique et de ressources stratégiques des États-Unis sur le continent asiatique.

LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'UE

Le cadre institutionnel de l'UE est-il adapté à ce scénario géopolitique complexe ? Le Traité de Lisbonne de 2009 a non seulement apporté d'importantes innovations institutionnelles à la politique étrangère et de sécurité de l'Union, mais il a également ouvert la voie à une constitutionnalisation de la PEV. Ce traité prévoit notamment que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité exerce également les fonctions de vice-président de la Commission européenne et de président du Conseil des affaires étrangères, tout en jetant les bases de la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Parallèlement, il a « constitutionnalisé » pour la première fois la poursuite par l'UE de relations prioritaires avec ses voisins. Précisément, le Traité sur l'Union européenne (TUE) consacrait, dans son article 8, le pouvoir de l'UE de rationaliser les instruments disponibles et de donner une cohérence institutionnelle et politique à ses interactions avec les pays voisins, en spécifiant que les initiatives stratégiques visant à s'engager avec les partenaires voisins, doivent être fondées sur les valeurs sur lesquelles l'UE est fondée (TUE, art. 2 ; 21).

Toutefois, la tension récurrente entre la volonté croissante des États membres d'agir collectivement

La politique étrangère européenne est toujours entachée par une pénurie générale de capacités militaires

lorsqu'ils sont confrontés à des défis complexes en matière de politique étrangère et leurs réserves au moment de déléguer des fonctions clés de leur souveraineté à l'UE a conduit à un développement politique inégal du système de gouvernance. Premièrement, le pouvoir de l'UE d'adopter des actes juridiquement contraignants varie selon les secteurs politiques. Dans certains secteurs, comme la politique commerciale commune, l'UE dispose d'une compétence exclusive. Dans d'autres politiques pertinents pour la coopération avec les pays voisins, tels que la politique de développement, l'UE partage l'autorité avec les États membres. En outre, il existe des domaines politiques dans lesquels la compétence extérieure de l'UE est pratiquement inexistante. Dans ces cas, l'UE fonde ses activités extérieures sur ses attributions internes, qu'elle partage généralement avec les États membres. Les politiques d'énergie, de migration et de réfugiés et de lutte contre le terrorisme en sont des exemples significatifs. La politique étrangère et de sécurité commune établit également une compétence spéciale, qui limite *de facto*, dans une large mesure, les activités des institutions. Cette politique dépend donc de la volonté des États membres de coopérer, ainsi que de la coordination de leurs actions et de leurs ressources.

Deuxièmement, l'UE a toujours manqué de ressources centralisées en matière de politique étrangère. Historiquement, le renforcement des capacités s'est développé de manière inégale dans les secteurs politiques pertinents de l'UE. Dans certains d'entre eux, l'UE dispose d'une large capacité à mettre en œuvre ses propres politiques. Dans d'autres, cependant, sa capacité est extrêmement faible, même s'il est vrai qu'elle a augmenté dans un certain nombre de domaines politiques, dans l'ère post-Traité de Lisbonne. Toutefois, les nombreux points de friction et la forte implication des États membres dans la gestion de ces pouvoirs continuent d'entraver la capacité réelle de l'UE à les utiliser ; par ailleurs, la politique étrangère européenne est toujours entachée par une pénurie générale de capacités militaires. Cette pénurie jette une ombre sur son rôle potentiel en tant qu'acteur majeur de la sécurité sur une scène internationale où les préoccupations sécuritaires sont devenues la norme plutôt que l'exception.

PRATIQUES INSTITUTIONNELLES DE L'UE

Au lieu d'assister à la formation d'un centre de l'UE et à un développement significatif des capacités, la politique étrangère de l'Union, après Lisbonne, a été éclipsée par des pratiques institutionnelles complexes et parfois controversées. Premièrement, le Conseil européen et le Conseil de l'UE ont de plus en plus guidé les réponses de

l'Union aux défis de politique étrangère dans son voisinage. En effet, à plusieurs reprises, ces deux organes intergouvernementaux ont pris de nombreuses décisions et lancé des initiatives, tout en soutenant l'activisme des institutions de l'UE. Par exemple, alors que la pandémie faisait toujours rage, en décembre 2020, à l'initiative du président de la Commission européenne, le Conseil européen a établi les bases d'un partenariat renouvelé avec le voisinage méridional. Peu après, en février 2021, le haut représentant et vice-président et la Commission ont publié un rapport conjoint intitulé « Un partenariat renouvelé avec le voisinage méridional. Un nouveau programme pour la Méditerranée ». Ce rapport envisageait notamment un plan économique et d'investissement pour les pays du voisinage méridional afin de soutenir le redressement socioéconomique à long terme de la région. La sécurité énergétique, quant à elle, est un exemple pertinent de l'activisme des institutions européennes dans le contexte des stratégies convergentes des États membres. De fait, en réponse à une invitation du Conseil européen, la Commission a proposé, en septembre 2011, une série d'initiatives visant à développer davantage la dimension extérieure du marché intérieur de l'énergie de l'UE. Par la suite, lorsque les États membres ont estimé qu'une action collective était nécessaire pour assurer la sécurité énergétique extérieure de l'UE, les institutions européennes ont lancé la Stratégie pour la sécurité énergétique en mai 2014, le Plan d'action concernant la diplomatie énergétique en 2015 et la Stratégie pour l'engagement extérieur de l'UE en matière d'énergie en 2022 (dans le cadre du plan REPowerEU).

Toutefois, le Conseil européen n'a fixé l'ordre du jour et fait avancer les initiatives institutionnelles de l'UE que lorsqu'il existait un degré élevé d'accord entre les États membres. En cas de désaccord, les impasses et les blocages ont entravé l'exercice global de la politique étrangère de l'UE. Immédiatement après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les institutions européennes ont tenté sans succès de renforcer l'intégration au niveau de la dimension extérieure des politiques antiterroristes de l'UE. Les représentants des États membres ont posé les bases d'une coopération mutuelle plus efficace en intensifiant l'échange d'informations et de bonnes pratiques lorsque l'opinion publique s'est largement prononcée en faveur d'une réponse européenne coordonnée au terrorisme, à la suite des attentats contre *Charlie Hebdo* début 2015 et de la vague d'attaques terroristes en Europe au cours des années suivantes. Dans le même ordre d'idées, les premières réponses de l'UE au nombre sans précédent de migrants et de réfugiés issus des transitions difficiles dans la région MENA ont été assombries par les tensions entre les États membres. Cependant, au fil du temps, l'opinion publique européenne est devenue généralement favorable à la nécessité de contrer l'afflux de migrants à travers la Méditerranée. De plus, le contrôle des frontières et la régulation des flux migratoires ont fait l'objet d'un vaste débat public dans toute l'Europe. Dans ce contexte, les États membres et les institutions de l'UE ont cherché à renforcer la coopération au niveau européen, par le biais de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité de 2011 et de l'Agenda européen en matière de migration de 2015.

La PEV a également été témoin de multiples divisions de pouvoir entre les acteurs institutionnels qui y participent. La division entre les institutions de la Commission responsables de l'aide financière et le SEAE, responsable de l'orientation politique, en est un bon exemple. À l'origine, le SEAE était chargé de préparer les décisions de la Commission relatives aux allocations par pays, les documents de stratégie nationaux et régionaux et les programmes indicatifs nationaux et régionaux. Cependant, son rôle d'orientation politique n'a pas été aussi systématique dans les différents secteurs de la politique étrangère de l'UE qu'il avait été envisagé à l'origine dans la décision du Conseil de 2010 qui l'a créé. En fait, le SEAE et la Commission collaborent sur ces documents en répartissant leurs tâches sur une base *ad hoc*. Parmi d'autres initiatives institutionnelles, la décision de la haute représentante, Catherine Ashton, de créer une plateforme de crise de l'UE réunissant le SEAE et les services concernés de la Commission a constitué une tentative importante de promouvoir la cohérence dans l'utilisation des instruments institutionnels et, par conséquent, l'adoption d'une approche globale de l'UE à l'égard des conflits et des crises extérieures. Cependant, la relation entre la plateforme de crise du SEAE et la Protection Civile et Opérations d'Aide humanitaire européennes (DG ECHO, selon les sigles en anglais) a été marquée par des tensions interinstitutionnelles. Lors de la crise libyenne de 2011, la DG ECHO a refusé d'être coordonnée par le nouveau département de réaction aux crises du SEAE.

Les questions interinstitutionnelles concernant le partage des compétences entre les différentes directions générales de la Commission constituent un autre exemple de la dispersion du pouvoir de décision au sein du système communautaire. La Commission de Jean-Claude Juncker a tenté d'organiser ses activités par le biais de groupes d'objectifs politiques. Il est intéressant de noter qu'en plus des directions générales « traditionnelles » de politique étrangère susmentionnées, le regroupement comprenait de nouveaux services responsables des politiques internes ayant de fortes dimensions internationales et leurs commissaires respectifs (c'est-à-dire Migration, Affaires intérieures et citoyenneté ; Action pour le climat ; Énergie et Transports). Ce regroupement a été maintenu sous le mandat de l'actuel haut représentant et vice-président, Josep Borrell. Toutefois, l'adéquation entre les priorités politiques et les instruments d'aide financière les plus appropriés reste un problème.

LES LEÇONS TIRÉES ET LA VOIE À SUIVRE

Ces derniers temps, les voisins du Sud ont connu un regain d'incertitude politique et d'instabilité géopolitique. Parmi les exemples, citons l'enlisement du processus de paix israélo-palestinien, la guerre en Syrie, les dernières préoccupations liées à la vulnérabilité exacerbée du Liban, les développements politiques en Tunisie, les incertitudes liées à la transition politique en Libye et le recul démocratique en Égypte, pour n'en citer que quelques-uns. Comme par le passé, il est probable que, pour faire face à ces défis, les États membres accepteront et encourageront une plus grande implication des institutions européennes dans leurs politiques à l'égard des

Les pratiques intergouvernementales dans les processus décisionnels de l'UE rend l'approche du voisinage vulnérable aux préférences stratégiques des États membres

pays de la région dans le cadre de la PEV. La nécessité de contenir les externalités politiques découlant de réponses disjointes et de favoriser les économies d'échelle résultant de leur action collective devrait inciter les gouvernements des États membres à surmonter leur réticence à intégrer certaines fonctions essentielles de la souveraineté étatique. Toutefois, si les dispositions du Traité de Lisbonne offrent un terrain fertile à l'implication européenne, une intégration accrue ne conduit pas nécessairement à une amélioration de l'efficacité et de la légitimité démocratique de l'UE. Ce décalage constitue un défi institutionnel majeur pour le projet d'intégration.

La prééminence des pratiques intergouvernementales dans les processus décisionnels de l'UE rend l'approche vers le voisinage vulnérable aux diverses préférences stratégiques des États membres. En outre, l'intégration accrue sous la forme d'une coordination intergouvernementale dans l'ère post-Lisbonne, ne s'est pas accompagnée d'une amélioration des mécanismes de reddition de comptes qui contrôlent les activités du Conseil européen et du Conseil, ce qui entrave encore davantage la légitimité démocratique, déjà faible, des activités de l'Union en matière de politique internationale. À cet égard, la création récente d'un « groupe d'amis », afin de promouvoir le vote à la majorité qualifiée dans les décisions de politique étrangère et de sécurité, doit être saluée, car elle pourrait permettre à l'UE de surmonter les impasses et les blocages dans ce domaine. De même, une augmentation des ressources consacrées à l'action extérieure de l'UE, en particulier à la PEV, dans le prochain cadre pluriannuel pourrait atténuer la pénurie générale des capacités centralisées de l'UE en matière de politique étrangère.

Toutefois, il ne s'agit là que de solutions à court et à moyen terme. Compte tenu de la tension susmentionnée entre la volonté des États membres d'agir collectivement et leur réticence à intégrer leur politique étrangère et de sécurité, seule une convention constitutionnelle européenne pourrait assurer un équilibre constitutionnel stable pour l'Union. Une telle convention devrait entreprendre une vaste révision du système institutionnel communautaire. D'une part, elle devrait aborder l'absence d'un centre européen, en créant un gouvernement central de l'UE capable de contraindre les activités en matière de politique étrangère des États membres, tout en veillant à ce que les différentes positions nationales soient dûment prises en compte. D'autre part, elle devrait doter l'Union de capacités suffisantes pour relever les défis de la politique étrangère, en apportant des réponses véritablement européennes./