

# L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : POURQUOI ? COMMENT ?

# L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : POURQUOI ? COMMENT ?

Coordonné par  
| Frédéric Allemand

## SOMMAIRE

- |          |   |           |
|----------|---|-----------|
|          | <b>AVANT-PROPOS</b>   Frédéric Allemand   | <b>3</b>  |
| <b>1</b> | <b>LA COPRÉSIDENTE DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE :<br/>L'EXPRESSION D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE RENOUVELÉE</b><br>  Frédéric Allemand     | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>DE L'UNION MÉDITERRANÉENNE DE NICOLAS SARKOZY<br/>AU PROCESSUS DE BARCELONE : UNION POUR<br/>LA MÉDITERRANÉE</b><br>  Bichara Khader | <b>25</b> |
| <b>3</b> | <b>LA RELATION EURO-MÉDITERRANÉENNE :<br/>PENSER AU-DELÀ DE BARCELONE</b><br>  Colloque, Bruxelles, 19 mars 2008                        | <b>79</b> |



## AVANT-PROPOS

**Frédéric Allemand**

*Chargé de recherche senior  
à la Fondation pour l'innovation politique,  
enseignant à Sciences Po Paris*

Évoqué par Nicolas Sarkozy lors de la campagne présidentielle française au printemps de 2007, le concept d'Union méditerranéenne entend ouvrir une nouvelle étape des relations entre l'Union européenne (UE) et les pays du pourtour oriental et méridional méditerranéen. Si cette ambition française pour l'UE et pour le bassin méditerranéen a été saluée, des commentaires critiques se sont rapidement fait jour concernant le contenu même de ce projet. Implique-t-il de faire table rase des relations euro-méditerranéennes passées ? Quels États de l'UE pourront-ils y prendre part et selon quel degré d'engagement ? Quelle logique (bilatérale, multilatérale) prévaudra entre les partenaires des deux bords de la Méditerranée ? Autour de quels projets et avec quels financements l'Union méditerranéenne sera-t-elle organisée ?, etc.

Le Conseil européen de Bruxelles des 13 et 14 mars 2008 a d'ores et déjà apporté certains éclaircissements. L'Union méditerranéenne doit s'inscrire dans les structures existantes. Le projet a été rebaptisé « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ».

Nombre de questions demeurent cependant sans réponses. Celles-ci seront discutées lors de la conférence internationale organisée à l'initiative de la France, le 13 juillet prochain à Paris, et réunissant l'ensemble des pays européens et non européens concernés. À cet effet, la Commission européenne a présenté, à la demande du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008, un ensemble de pistes de réflexion sur les contours de l'Union pour la Méditerranée.

Les trois documents composant cette étude s'inscrivent dans cette démarche. La contribution de Frédéric Allemand examine l'un des dispositifs les plus novateurs du projet français : la coprésidence exercée conjointement par une personnalité du nord et du sud de la Méditerranée. Selon l'auteur, le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères possède tous les atouts pour être le coprésident européen. Se concentrant sur le contenu du projet d'Union pour la Méditerranée, Bichara Khader insiste sur le pragmatisme qui doit sous-tendre tout nouveau développement dans les relations euro-méditerranéennes. La logique d'une intégration de tous doit céder la place à une logique de différenciation : l'élaboration d'un partenariat régional privilégié entre les huit États membres riverains de la Méditerranée et la Turquie, pays candidat, d'une part, et les cinq États du Maghreb, d'autre part. Enfin, le lecteur trouvera reproduits les actes du colloque « La relation euro-méditerranéenne : penser au-delà de Barcelone », coorganisé par la Fondation pour l'innovation politique et les Instituts d'études européennes des facultés universitaires de Saint-Louis et de l'université catholique de Louvain, le 19 mars 2008, à Bruxelles. Ce colloque a éclairé les relations euro-méditerranéennes futures à la lumière des réalisations passées et actuelles. La centralité du bassin méditerranéen dans la politique extérieure de l'UE est soulignée. La complexité et la faible efficacité du processus de Barcelone critiquées. Et la nécessité de structurer l'Union pour la Méditerranée autour de projets fédérateurs, apportant une véritable plus-value aux différents partenaires, vivement conseillée.

# 1

## LA COPRÉSIDENCE DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : L'EXPRESSION D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE RENOUVELÉE

**Frédéric Allemand**

*Chargé de recherche senior  
à la Fondation pour l'innovation politique,  
enseignant à Sciences Po Paris*

« La France est de retour en Europe », annonce Nicolas Sarkozy le soir de son élection à la tête de l'État français. L'échec de la ratification de la Constitution européenne au printemps 2005 fait partie du passé : le temps des excuses et de la repentance doit laisser la place au temps de l'action. Les partenaires européens l'attendent<sup>1</sup>. L'agenda politique européen et international l'exige. En cette fin de printemps 2007, l'Union européenne élargie demeure frappée de paralysie institutionnelle, sa stratégie de croissance est peu probante, l'intégration de son marché énergétique faible, la sécurité de ses approvisionnements en pétrole et en gaz fragile, et son ambition environnementale

---

1. Dans son message de félicitations adressé au nouveau président français, José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, souligne ainsi que « cette élection était également importante pour l'Europe, et son résultat très attendu [...]. La France a toujours occupé une place centrale sur l'échiquier politique européen et il ne peut y avoir une Europe forte sans une France européenne ». Disponible sur : [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/president/pdf/statement\\_20070507\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/statement_20070507_fr.pdf)

post-Kyoto contestée par ses principaux partenaires commerciaux. Sur ces différents dossiers, la France prend rapidement position et multiplie les initiatives<sup>2</sup>. Il faut « trouver des accords et des compromis sur bien des projets et des questions<sup>3</sup> » avant que la France ne prenne la présidence de l'UE au second semestre 2008. Solder les dossiers non traités en amont doit permettre à la France d'orienter sa présidence et le débat européen autour de ses propres priorités : une stratégie de développement durable, une politique commune de l'immigration, une défense européenne et une refondation de la politique agricole commune<sup>4</sup>. Et l'Union méditerranéenne.

### **LE PROCESSUS DE BARCELONE : LA DISSOLUTION DE LA VOLONTÉ POLITIQUE DANS LA GESTION BUREAUCRATIQUE**

---

Évoqué par Nicolas Sarkozy en février 2007 à Toulon, le projet d'Union méditerranéenne n'est pas en tant que tel une priorité de l'agenda communautaire. L'Union méditerranéenne est présentée au départ comme une structure qui « aura vocation à travailler étroitement avec l'Union européenne [et] à avoir un jour des institutions communes avec elle<sup>5</sup> ». Dans cet esprit, l'initiative française s'inscrit

---

2. Le Conseil européen de juin 2007 met un terme à deux ans d'incertitude quant au processus de réforme institutionnelle de l'UE : une nouvelle conférence intergouvernementale rédige un nouveau traité qui reprend les innovations de la Constitution européenne. Ce nouveau texte est signé officiellement lors du Conseil européen de décembre 2007. Dans le secteur de l'énergie, fin janvier 2008, la France et l'Allemagne (appuyées par six autres États membres) ont présenté une contre-proposition au projet de séparation des activités de production et de distribution d'énergie proposé par la Commission européenne en septembre 2007. Voir la contre-proposition : <http://www.euractiv.com/ndbtext/press/3rdoptionletter.pdf>

3. Discours de N. Sarkozy devant la Fondation des Amis de l'Europe (Friends of Europe), Bruxelles, 8 septembre 2006.

4. Discours de N. Sarkozy devant la conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août 2007 ; allocution après le vote de la loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne, palais de l'Élysée, 10 février 2008.

5. Discours de N. Sarkozy, Toulon, 7 février 2007.

initialement dans une optique intergouvernementaliste plutôt que communautaire : le projet est détaillé au Maroc en octobre, rebaptisé Union pour la Méditerranée à Rome en décembre, soutenu en Égypte – toujours en décembre –, discuté avec l'Allemagne en mars 2008 et finalement intégré dans le giron communautaire lors du Conseil européen des 13 et 14 mars dernier. À cette occasion, l'Union méditerranéenne change officiellement de nom pour le suivant « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». Se trouve ainsi souligné le lien étroit entre la proposition française et le processus lancé en 1995, sous l'impulsion de l'Espagne, et dont l'objectif est de promouvoir un « cadre multilatéral et durable, fondé sur un esprit de partenariat<sup>6</sup> » entre les rives septentrionale, orientale et méridionale de la Méditerranée.

Il est certain que l'insertion du projet français dans le cadre de l'UE conduit à subordonner son développement au rythme de la négociation communautaire et à en reproduire la complexité. La gestion technique des relations euro-méditerranéennes menace de l'emporter sur l'accompagnement politique. Selon la déclaration adoptée à Barcelone en novembre 1995 et qui fonde le processus du même nom (également appelé partenariat euro-méditerranéen), les ministres des Affaires étrangères de l'ensemble des pays participants se réunissent épisodiquement<sup>7</sup> afin de suivre l'application de ladite déclaration et définissent les actions propres à permettre la réalisation

---

6. Déclaration de Barcelone adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne des 27 et 28 novembre 1995. Annexe 11 des conclusions de la présidence du Conseil européen de Madrid, des 15 et 16 décembre 1995.

7. Les ministres des Affaires étrangères se sont réunis tous les deux ans de 1995 à 2001, puis à un rythme semestriel de 2002 à 2005. Depuis lors, les réunions se déroulent annuellement. Aucune des treize conférences (officielles ou non) organisées entre diplomates depuis le lancement du processus de Barcelone en novembre 1995 ne s'est tenue dans un pays du sud de la Méditerranée. Une évolution est cependant à noter depuis peu : nombre de réunions des ministres sectoriels (Finances, Environnement, Tourisme, Santé...) ont été organisées dans un pays tiers méditerranéen (Maroc, Tunisie, Égypte).

des objectifs du partenariat<sup>8</sup>. Mais l'essentiel du travail se déroule ailleurs, au sein des instances techniques rassemblant les hauts fonctionnaires et les experts des différents pays partenaires. Le comité Euromed constitue à cet égard la charnière politique du processus : il est chargé de préparer les réunions des ministres des Affaires étrangères, d'évaluer le suivi du processus de Barcelone dans toutes ses composantes (politiques, économiques, culturelles) et de mettre à jour le programme de travail. Au niveau de l'UE, la discussion politique se déroule au sein du groupe de travail Machrek-Maghreb du Conseil, qui regroupe les hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères. La Commission européenne (ci-après la Commission), et sa direction générale Relations extérieures en particulier, est la cheville ouvrière du partenariat euro-méditerranéen, étant responsable de l'exécution des crédits budgétaires et représentant l'UE au jour le jour dans le cadre des négociations bilatérales avec les pays tiers méditerranéens (PTM) : accord d'association, mise en œuvre de la politique européenne de voisinage *via* les plans d'action établis conjointement par la Commission et les PTM.

Dans les faits, on assiste dans le domaine des relations euro-méditerranéennes à un phénomène déjà constaté dans bien d'autres domaines communautaires et, de façon plus générale, dans la sphère internationale. La technicité des sujets reporte les discussions au sein des comités d'experts, réduisant les formations ministérielles à une simple fonction de chambre d'enregistrement. Les ministres lisent les propositions préparées en amont. C'est aussi le propre des négociations internationales, sera-t-il remarqué. En 2001, faisant le bilan du processus de Barcelone à mi-parcours, le sénateur Louis Le Pensec observe ainsi que rares sont encore les ministres de l'UE à prendre part aux réunions ministérielles organisées avec leurs partenaires

---

8. Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne, Barcelone, 27 et 28 novembre 1995, annexée aux conclusions de la présidence du Conseil européen, réuni à Madrid les 15 et 16 décembre 1995. Disponible sur : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/00400-C.F5.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00400-C.F5.htm)

orientaux et méridionaux de la Méditerranée<sup>9</sup>. Il n'est nul besoin d'insister sur l'effet négatif produit par une telle situation vis-à-vis des partenaires de l'UE...

Par ailleurs, la méticulosité des règles qui gouvernent les dispositifs et les programmes communautaires à destination des PTM favorise les oppositions de toute nature au sein même de l'UE<sup>10</sup>.

Enfin, on ne peut passer sous silence la lenteur de la ratification des accords d'association dans les États membres de l'UE. Le Conseil économique et social européen observe ainsi que, « dans les procédures, il en résulte des inégalités et des retards quasi humiliants pour le Sud, puisqu'un accord signé par un pays méditerranéen ne pourra être appliqué, en moyenne, qu'au terme des trois années pendant lesquelles il est transmis à toutes les capitales européennes pour ratification. Ainsi, l'accord qui a été signé avec la Jordanie au mois de novembre 1997 n'est toujours pas entré en vigueur, parce que deux États membres de l'UE ne l'ont pas ratifié<sup>11</sup> ».

Lors de la réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères qui s'est tenue en mai 2003 en Crète, un rappel à l'ordre

---

9. Sénat, « Rapport d'information fait par Louis Le Pensec, au nom de la délégation pour l'Union européenne sur l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen », Paris, Sénat, 6 décembre 2001, n° 121.

10. Faisant état des différents blocages institutionnels que rencontre le processus de Barcelone, Jean-Claude Pasty, conseiller économique et social, soulève le cas des décisions de financement dans le cadre de MEDA : vingt-huit obligations administratives doivent être vérifiées avant que les fonds ne soient versés. Dès lors, « si l'objectif mis en avant pour justifier ces lourdes procédures est la nécessité de veiller à la bonne administration des fonds communautaires, la volonté de certains gouvernements de s'assurer d'une retombée bénéfique pour leurs entreprises nationales de certains de ces financements ne saurait être sous-estimée » (Conseil économique et social, « Les relations entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens. Bilan et perspectives du processus de Barcelone », avis de Jean-Claude Pasty, Paris, 4 novembre 2000, n° 2000-13, spéc. p. 13).

11. Comité économique et social européen, Avis sur le « Partenariat euro-méditerranéen. Bilan et perspectives après cinq ans », 18 octobre 2001. JOCE n° C 036 du 8 février 2002, p. 117-126. Voir également : Commission, « Communication au Conseil et au Parlement européen en vue de préparer la réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères à Valence les 22 et 23 avril 2002 », 13 février 2002, SEC(2002) 159 final.

est certes opéré concernant la ratification des accords d'association signés avec l'Égypte en juin 2001, l'Algérie en avril 2002 et le Liban en juin 2002<sup>12</sup>. Politiquement, ce rappel a rassuré les PTM. Concrètement, il n'a pas conduit à une accélération du rythme des ratifications dans les États membres de l'UE. Le dernier instrument de ratification permettant l'entrée en vigueur de l'accord d'association UE-Liban a été déposé le 14 février 2006.

L'alarme a été tirée. La Commission européenne reconnaît en 2000 qu'« il est nécessaire de réviser et d'adapter [...] le cadre institutionnel dans lequel ces instruments sont mis en œuvre » afin de donner un nouvel élan au processus de Barcelone<sup>13</sup>. Mais nécessité ne fait pas toujours loi. En avril 2002, la conférence ministérielle réunie à Valence entend redynamiser le processus de Barcelone. Un plan d'action est adopté à cet effet. Parmi les nombreuses mesures, il prévoit d'examiner les moyens de renforcer le rôle de coordination, d'évaluation et de suivi assuré par le comité Euromed. Le principe d'une coprésidence est alors jugé compatible avec l'essence même du partenariat euro-méditerranéen<sup>14</sup>. Mais, quatre ans plus tard, la huitième conférence ministérielle euro-méditerranéenne reproduit au mot près ces mêmes recommandations.

S'entendre sur la nécessité d'un changement ne suffit pas pour qu'il se réalise, notamment lorsque est concerné le fonctionnement d'une enceinte internationale régie par le consensus. Il faut une véritable

---

12. Conclusions formelles de la présidence, réunion à mi-parcours des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères les 26 et 27 mai 2003 en Crète. Disponible sur : [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/conf/cret/concl.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/cret/concl.htm). Voir également : résolution du Parlement européen sur Euromed du 20 novembre 2003. JOCE n° C 87 E du 7 avril 2004, spéc. p. 502 (point 19).

13. Commission, communication au Conseil et au Parlement européen en vue de préparer la quatrième réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères, « Un nouvel élan pour le processus de Barcelone », 6 septembre 2000, COM(2000) 497 final, spéc. p. 5.

14. Plan d'action, annexé aux conclusions de la cinquième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, réunie les 22 et 23 avril 2002 à Valence. Disponible sur : [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/conf/val/action.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/val/action.pdf)

volonté de changement. Fortement divisés, les PTM n'en demeurent pas moins convaincus que cette volonté de changement fait défaut aux États membres de l'UE. « Les pays sud-méditerranéens souhaiteraient une Europe "plus forte" dans les deux sens du terme : plus de cohésion sur le plan interne, plus d'efficacité et une plus grande capacité à se faire entendre sur le plan externe [...]. Ces pays se plaignent de ce qu'actuellement l'UE adopte une approche technocratique à l'égard des problèmes de la région [méditerranéenne] et évite de s'y engager politiquement, ce qui est loin de répondre aux attentes qui existent. Beaucoup de pays du Sud estiment que l'UE n'a pas actuellement la volonté de renforcer le processus de Barcelone<sup>15</sup>. »

## **L'UNION MÉDITERRANÉENNE OU LE VOLONTARISME POLITIQUE EXPÉRIMENTÉ**

---

C'est dans ce contexte de volonté défaillante que la proposition d'Union méditerranéenne de Nicolas Sarkozy est mise sur la place publique européenne et méditerranéenne. « Le rêve européen a besoin du rêve méditerranéen<sup>16</sup>. » Mais pour que le rêve méditerranéen prenne corps, encore faut-il tirer profit de l'existant et y introduire une forte dose de volontarisme politique.

### **Construire sur l'existant**

Le président de la République n'entend pas réinventer les relations euro-méditerranéennes. « Vouloir l'Union de la Méditerranée, ce n'est pas vouloir effacer l'histoire, ce n'est pas vouloir tout recommencer à zéro. Mais c'est vouloir prendre l'histoire où elle en est et la continuer au lieu de la ressasser<sup>17</sup> », précise-t-il à Tanger en octobre 2007. De fait, l'essentiel des améliorations qu'il défend ont déjà été évoquées par le

---

15. P. M. Kaczynski, P. Kazmierkiewicz et A. Tekin, « Political Scenarios for the EU and Its Neighbourhood. Views from selected Southern Mediterranean and Eastern European countries », Lisbonne, EuroMeSCo Paper, octobre 2006, n° 60, spéc. p. 26.

16. Discours de N. Sarkozy, Toulon, voir note 5.

17. Discours de N. Sarkozy, Tanger, 23 octobre 2007.

passé. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement, établie en 1991 pour aider les pays de l'Est, inspire la création d'un organisme financier similaire au profit des pays méditerranéens au début des années 1990<sup>18</sup>. L'idée va être relancée en 2001-2002 à l'initiative du gouvernement de José María Aznar, le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 invitant alors le Conseil et la Commission « à examiner la création d'une banque euro-méditerranéenne pour le développement<sup>19</sup> ». Cela conduit à la création, en octobre 2002, d'un instrument financier dédié au partenariat euro-méditerranéen et piloté par la Banque européenne d'investissement : la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), « premier pas vers une véritable banque euro-méditerranéenne<sup>20</sup> », dont Romano Prodi, alors président de la Commission, se fait le chantre devant le Sénat algérien le 30 mars 2003.

De la même façon, les objectifs français de dépollution maritime, d'établissement d'un marché méditerranéen de l'énergie, de développement d'autoroutes maritimes, etc., s'appuient sur des

---

18. De nombreux parlementaires européens se mobiliseront au début des années 1990. Voir notamment : question écrite n° 1213/90 de F.-X. de Donnea à la Commission sur une banque de développement pour la Méditerranée. JO C 259 du 15 octobre 1990, p. 41 ; question écrite n° 1609/90 de M. Izquierdo Rojo, J. Pons Grau, J. Cabezón Alonso *et al.* au Conseil. Création d'une banque euro-méditerranéenne de développement. JO C 233 du 17 septembre 1990, p. 56 ; question écrite n° 1658/90 de V. M. Arbeloa Muru à la Commission. Banque euro-méditerranéenne. JO C 272 du 29 octobre 1990.

19. Conclusions de la présidence du Conseil européen, réuni à Laeken les 14 et 15 décembre 2001, spéc. point 55. Disponible sur : [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/68779.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/68779.pdf). Malgré la création de la FEMIP, le projet est maintenu à l'ordre du jour communautaire. Voir aussi : communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen : un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années », 12 avril 2005, SEC(2005) 139 final.

20. Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat. Fiche d'information MEDEA. Institut européen de recherche et de coopération méditerranéen et Euro-Arabe (MEDEA), Bruxelles. Disponible sur : [www.medeabe.be](http://www.medeabe.be) (consultation : mai 2008).

projets en cours d'élaboration ou d'exécution<sup>21</sup>, tel que le programme Horizon 2020.

Enfin, les préconisations institutionnelles du président français – un des éléments présentés comme les plus novateurs – sont une reformulation de suggestions antérieurement évoquées. La coappropriation du processus de Barcelone *via* une coprésidence, le renforcement de la visibilité externe, la concentration du comité Euromed sur les seules questions politiques, l'organisation régulière des conférences euro-méditerranéennes des Affaires étrangères, tous ces éléments se retrouvent dans les dernières conclusions des conférences ministérielles euro-méditerranéennes<sup>22</sup> ou alors connaissent déjà une mise en œuvre partielle. La coprésidence des réunions ministérielles est appliquée au niveau bilatéral dans le cadre des accords d'association<sup>23</sup> et au niveau multilatéral à l'occasion des conférences euro-méditerranéennes sectorielles<sup>24</sup>.

En se réappropriant ces idées, le président français entend conférer au projet d'Union méditerranéenne une large acceptabilité sociale. Ainsi les critiques ont-elles moins porté sur le fond que sur les modalités de mise en œuvre, en particulier le périmètre géographique des futurs pays participants. L'inclusion des seuls pays riverains de la Méditerranée dans le projet français possédait une dimension intergouvernementale difficilement justifiable au regard des principes de coopération loyale et de cohérence de l'action extérieure que

---

21. D. Schwarzer et I. Werenfels, « The Union for the Mediterranean : A Missed Opportunity », Berlin, SWP Comments, Stiftung Wissenschaft und Politik, avril 2008, n° 5.

22. Voir en particulier les conclusions des quatrième, septième et huitième conférences euro-méditerranéennes organisées respectivement à Marseille les 15 et 16 novembre 2000, à Luxembourg le 30 mai 2005 et à Tampere les 27 et 28 novembre 2006 ; voir également le plan d'action de Valence, cité ci-dessus.

23. Voir par exemple l'article 82 paragr. 3 de l'accord d'association entre, d'une part, la Communauté européenne et ses États membres et, d'autre part, la Tunisie, 17 juillet 1995. JO L 97 du 30 mars 1998, p. 2-193.

24. Commission, communication au Conseil et au Parlement européen, « Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen... », spéc. p. 18-19, voir note 19.

reconnaît le droit communautaire. Politiquement, la mise à l'écart de l'Allemagne était aussi quelque peu maladroite...

Cela étant, début novembre 2007, la neuvième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères apporte son soutien à la proposition française, en indiquant que cette dernière doit contribuer à consolider le processus de Barcelone et donner lieu à une consultation préalable des pays partenaires<sup>25</sup>. Cette dernière précision vaut rappel à l'ordre. La présentation du projet d'Union méditerranéenne au roi du Maroc et à la presse internationale (Tanger, 23 octobre 2007) quelques jours avant la tenue de la conférence ministérielle est une inversion de calendrier malheureuse (voire une erreur diplomatique) qui n'a pas été du goût des partenaires européens et méditerranéens de la France.

Quant à la Commission, son jugement se veut mesuré : « Les propositions concernant la création d'une Union méditerranéenne ouvrent des perspectives pour mobiliser un regain de volonté politique en Europe et dans le sud de la Méditerranée en vue d'un partenariat plus fort<sup>26</sup> » entre ces deux espaces. Étant également précisé que le cadre de référence pour le développement des relations euro-méditerranéennes est et demeure le processus de Barcelone. À cet égard, la communication « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », présentée par Benita Ferrero-Waldner, commissaire chargée des relations extérieures, le 20 mai 2008 devant le Parlement européen établit une hiérarchie claire entre le partenariat euro-méditerranéen et le projet français<sup>27</sup>.

---

25. Conclusions de la neuvième conférence euro-méditerranéenne, organisée à Lisbonne les 5 et 6 novembre 2007. Cote : 14743/07.

26. Commission, communication au Conseil et au Parlement européen sur la préparation de la conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Lisbonne (5 et 6 novembre 2007) « Le partenariat euro-méditerranéen : faire progresser la coopération régionale pour soutenir la paix, le progrès et le dialogue interculturel », 17 octobre 2007, SEC (2007) 598 final.

27. COM(2008) 319/3.

## Imprimer la marque d'un nouveau volontarisme politique

Dans son rapport d'information sur l'Union méditerranéenne, Renaud Muselier, député, ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères, débute son propos en observant que « la création de l'Union méditerranéenne, dont l'idée a été lancée par le président de la République, doit se concevoir comme un projet politique<sup>28</sup> ». Le député vise juste. « Épicentre du dialogue des civilisations<sup>29</sup> », le bassin méditerranéen est aussi un espace de hautes turbulences nécessitant une action politique résolue de l'Union, mais aussi de la France – eu égard à sa position singulière dans le monde arabe<sup>30</sup>. « La France se doit d'être active » conclut le rapport Avicenne. Et les experts d'ajouter : « 2007 peut également constituer une année d'opportunités qu'il nous [les Français] appartient de saisir en nous exprimant sans inhibition sur ce que nous pensons être juste ou raisonnable dans les différentes situations de crises ou de conflits et en usant pleinement du clavier des moyens dont nous disposons. En reprenant ainsi l'initiative, nous aurions davantage à agir en partenariat avec ceux qui, en Europe, partagent nos préoccupations<sup>31</sup>. »

Cette recommandation rejoint celle de Chantal Lebatard concernant le (dys)fonctionnement du partenariat euro-méditerranéen : « Seule une volonté politique forte, réellement partenariale, peut permettre de faire face aux immenses défis dans cette zone géographique<sup>32</sup>. »

Certes, les enjeux géopolitiques, économiques, culturels, migratoires, sécuritaires, etc., du bassin méditerranéen sont déterminants,

---

28. Assemblée nationale, rapport d'information par la commission des Affaires étrangères en conclusion d'une mission d'information sur le thème « Comment construire l'Union pour la Méditerranée ? » présidée par Renaud Muselier, 5 décembre 2007, n° 449.

29. « Rapport du groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne », Marseille, Institut de la Méditerranée, octobre 2007, p. 3.

30. « Rapport Maghreb – Moyen-Orient. Contribution pour une politique volontariste de la France » (rapport Avicenne), Paris, IFRI, 23 avril 2007.

31. *Ibid.*, spéc. p. 27.

32. Conseil économique et social, « Redynamiser le partenariat euro-méditerranéen : quel rôle pour la société civile ? », avis de Chantal Lebatard, Paris, octobre 2005.

mais ils n'expliquent pas à eux seuls l'implication personnelle du président de la République française pour cette région du monde ni le très fort intérêt qu'il lui porte<sup>33</sup>. Outre l'appui de son conseiller personnel, Henri Guaino, Nicolas Sarkozy s'est entouré d'une équipe dirigée par l'ambassadeur Alain Le Roy et chargée spécifiquement de conduire ce projet. La mission Union pour la Méditerranée rassemble ainsi une quinzaine de personnes (diplomates, hauts fonctionnaires, personnel administratif)<sup>34</sup>. Le ministre des Affaires étrangères est associé au dossier, mais n'en a pas la direction. Domaine réservé oblige.

D'aucuns verront dans cet engagement présidentiel la volonté de faire un « coup » médiatique et politique. Être à l'initiative d'un projet structurant pour l'UE et pour le bassin méditerranéen, zone d'influence traditionnelle de la France, est assurément plus valorisant que trancher le débat technique de l'*unbundling* dans le secteur énergétique !

Mais il nous semble que l'entrain de Nicolas Sarkozy pour l'Union méditerranéenne réside aussi ailleurs : les relations euro-méditerranéennes sont un terrain propice à l'application de sa vision politique de l'Europe. Enlisé dans les procédures technocratiques, sans véritable gouvernance politique, riche en potentialités, le processus de Barcelone possède toutes les caractéristiques que Nicolas Sarkozy dénonce lors de sa campagne présidentielle lorsqu'il évoque le fonctionnement de l'UE : « L'Europe était une volonté politique [...]. La volonté politique s'est diluée dans la bureaucratie. L'Europe était une

---

33. Pour un rappel récent des déterminants de la politique méditerranéenne de la France, voir : D. Schmid, « Is France back in the Mediterranean? », contribution présentée lors du colloque « The Euro-Mediterranean Partnership (EMP) : Perspectives from the Mediterranean EU Countries », organisé à Rethimnon, 25-27 octobre 2007. Disponible sur : <http://www.idec.gr/iier/new/EN/PaperDorotheeSchmidRethimnon.pdf>

34. La mission réunit notamment Jacques Huntzinger, ambassadeur, responsable du dialogue interculturel ; Antoine-Tristan Mocilnikar, ingénieur en chef des Mines, responsable de l'environnement et du développement durable ; Gilles Pennequin, ancien directeur du développement durable à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, responsable du tourisme.

exigence. L'exigence s'est dissoute dans la gestion. L'Europe était un projet. C'est devenu une machine<sup>35</sup>. »

Les relations euro-méditerranéennes sont dans cette optique un terrain d'expérimentation prioritaire du volontarisme politique que le président français veut réintroduire « au cœur de l'Europe<sup>36</sup> ». Pour produire des effets, ce volontarisme doit être canalisé. Son institutionnalisation ne doit pas l'affadir, mais le nourrir. La gouvernance des relations euro-méditerranéennes doit être construite autour de cette volonté politique, plutôt que de s'imposer à elle. Le symbole de cette gouvernance mise au service de la volonté : la coprésidence de l'Union pour la Méditerranée, dont le président français expose la raison d'être le 13 mars 2008, après que le Conseil européen a approuvé officieusement le compromis franco-allemand sur l'Union méditerranéenne : « L'Union pour la Méditerranée est l'occasion de porter la vision d'une Europe politique engagée [...]. On va me dire : "Est-ce que tout est résolu ?" Non, c'est sûr. Mais il y a une nouvelle volonté, une même analyse que ce qui se passe en Méditerranée est capital, une même volonté d'attaquer le processus de Barcelone d'une autre façon, de mettre de la politique dans tout cela, de traiter les deux rives à égalité, d'où la coprésidence. C'est une nouveauté, la coprésidence<sup>37</sup>. »

La coprésidence devient le véhicule de la volonté politique au sein du partenariat euro-méditerranéen. Elle est aussi un élément de rééquilibrage des relations entre le nord et le sud du bassin méditerranéen.

---

35. Discours de N. Sarkozy, Charleville-Mézières, 18 décembre 2006. Son élection aux commandes de l'État français n'a pas modifié son jugement sur l'UE, comme le révèle son discours prononcé devant la diète polonaise à Varsovie, le 28 mai 2008 : « Maintenant que nos pères ont créé l'Europe, c'est à nous de la faire vivre. On ne la fera pas vivre, cette Europe, simplement avec des règles technocratiques, avec des directives incompréhensibles. On la fera vivre avec de l'ambition politique, avec du courage politique, avec la volonté de bouger les choses et de changer les choses pour que l'Europe connaisse le plein-emploi et la démocratie. »

36. Discours de N. Sarkozy, Strasbourg, 21 février 2007.

37. Conférence de presse de N. Sarkozy lors du Conseil européen, Bruxelles, 13 mars 2008.

Traversés par de nombreuses dissensions, les PTM manquent de coordination, de cohésion interne dans la gestion des projets développés au sein du processus de Barcelone. Cela conduit l'UE à jouer, par défaut, un rôle central dans la coordination du processus<sup>38</sup>. Mais un effet « collatéral » de l'intervention supplétive de l'UE a été de renforcer le sentiment de dépossession ressenti par les PTM à l'égard de ce processus multilatéral. L'implication et l'intérêt des PTM s'en trouvent affectés : à la cérémonie des dix ans du partenariat méditerranéen organisée à Barcelone en novembre 2005, seul la moitié des chefs d'État ou de gouvernement des PTM avaient fait le déplacement. Les autres PTM étaient représentés au niveau ministériel.

### **LA COPRÉSIDENTE DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : L'INSTITUTIONNEL AU SERVICE DE LA VOLONTÉ POLITIQUE**

---

« Cette union européenne ne peut pas se fonder seulement sur les bonnes volontés. Des règles sont nécessaires<sup>39</sup>. » Cette observation faite par Jean Monnet en 1952 conserve toute sa pertinence appliquée à l'Union pour la Méditerranée. La nouvelle gouvernance des relations euro-méditerranéennes n'a d'intérêt que si la volonté politique des dirigeants européens et méditerranéens connaît une traduction en droit positif, en actes concrets. La coprésidence n'a pas vocation à se substituer à l'autorité des chefs d'État ou de gouvernement dont le pays participe au processus de Barcelone. La coprésidence doit être un catalyseur d'initiatives multilatérales, l'aiguillon de la mise en œuvre des projets approuvés, un arbitre entre les différents partenaires.

Pour être efficace, cette coprésidence ne doit pas concerner le fonctionnement d'un organe spécifique du processus de Barcelone, mais couvrir l'ensemble de ce processus<sup>40</sup>. La coprésidence doit être

---

38. Commission, communication au Conseil et au Parlement européen, « Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen... », spéc. p. 18-19

39. Discours de J. Monnet, Strasbourg, 11 septembre 1952.

40. Voir également en ce sens : Commission, communication « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », p. 6, voir note 27.

exercée au niveau des différents groupes *ad hoc* de hauts fonctionnaires et d'experts, du comité Euromed, des conférences des ministres des Affaires étrangères et des ministres sectoriels, mais aussi et surtout au niveau de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement<sup>41</sup>. Cette dernière ne s'est réunie à ce jour que deux fois : en 1995 pour le lancement du processus et en 2005 pour en fêter les dix ans. La politisation du partenariat euro-méditerranéen commande que le sommet euro-méditerranéen des chefs d'État ou de gouvernement soit organisé plus régulièrement (au maximum tous les deux ans, en raison du nombre élevé des participants et des coûts logistiques liés). À l'instar du Conseil européen, ce sommet doit être le lieu où les impulsions nécessaires au développement du partenariat sont données, les orientations politiques générales définies et les priorités fixées. Tel semble être l'objectif du sommet du 13 juillet 2008.

Entre deux sommets, les conférences des ministres des Affaires étrangères doivent continuer d'assurer la coordination générale des différents aspects du partenariat euro-méditerranéen et veiller au suivi des orientations approuvées au niveau des chefs d'État ou de gouvernement<sup>42</sup>. Les responsabilités du comité Euromed et des autres groupes de haut niveau peuvent rester inchangées.

Mais le rôle de la coprésidence ne doit pas se limiter à garantir une plus forte cohérence entre les différents niveaux hiérarchiques du processus de Barcelone. Il faut aussi veiller à l'interactivité de l'Union pour la Méditerranée avec les autres démarches multilatérales conduites par l'UE ou par ses États membres à l'égard des PTM

---

41. Outre les chefs d'État ou de gouvernement des États parties prenantes dans le partenariat euro-méditerranéen, cet organe réunirait le président de la Commission, membre de droit, ainsi que le président de la BEI ou de l'éventuelle Banque euro-méditerranéenne, le président de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, le président de la Ligue arabe – en tant qu'observateurs.

42. Commission, communication « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », p. 5, voir note 27.

(par exemple, le Dialogue 5 + 5<sup>43</sup>), avec les initiatives bilatérales Nord-Sud (la politique européenne de voisinage) ainsi que Sud-Sud, telles que l'initiative d'Agadir<sup>44</sup>. Un représentant de la coprésidence de l'Union pour la Méditerranée pourrait assister en tant qu'observateur aux réunions annuelles des ministres des Affaires étrangères du Dialogue 5 + 5. Il pourrait en être de même en ce qui concerne les sessions annuelles des conseils d'association, organes centraux des accords d'association.

L'organisation pratique de la coprésidence doit répondre à des exigences de simplicité si elle veut être efficace, tout en tenant compte du partage (complexe) des responsabilités au sein de l'UE et de la difficulté des PTM à faire fi de leurs dissensions internes. L'exercice est périlleux. Dans sa communication du 20 mai dernier, Benita Ferrero-Waldner s'y essaie en faisant preuve de réalisme plus que d'audace. Du côté de l'UE, la commissaire distingue deux périodes :

– la période actuelle (*a priori* provisoire<sup>45</sup>) où la coprésidence européenne serait exercée par le pays assurant la présidence semestrielle de l'UE (la France, initiateur du projet, serait ainsi le premier représentant de l'UE à exercer cette responsabilité ; à chaque semestre, le représentant européen changerait) ;

– la période débutant avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La coprésidence européenne serait une hydre à trois têtes composée du président du Conseil européen, du président de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après le haut représentant de l'Union). Le trio de représentants européens se veut compatible avec le nouveau partage<sup>46</sup> des responsabilités entre ces trois institutions dans la représentation

---

43. Lancé à Rome en 1990, ce processus de coopération regroupe cinq pays européens (France, Portugal, Espagne, Italie et Malte) et les cinq pays du Maghreb (Tunisie, Maroc, Algérie, Mauritanie et Libye).

44. Initiative engagée en mai 2000 visant à la création d'une zone de libre-échange entre le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie.

45. Le provisoire pourrait se prolonger, compte tenu du rejet du traité de Lisbonne par l'Irlande le 12 juin 2008.

46. Clarification toute relative, les formulations générales du traité de Lisbonne laissant plus de zones d'ombre qu'il n'en lève. Voir notamment : Sebastian Kurpas, Ben Crum,

extérieure de l'UE : celle-ci est assurée par le président du Conseil européen, agissant à son niveau et en sa qualité, dans les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, et ce sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union<sup>47</sup> ; dans toutes les autres matières (sauf exception), elle est assurée par la Commission. Quant aux situations internationales mêlant politique de sécurité, aide au développement, politique commerciale, etc., le traité de Lisbonne apporte des éclaircissements qui n'en sont pas et renvoie aux institutions qu'il désigne le soin de définir un *modus operandi* : « L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet<sup>48</sup>. » Dans le cas de l'Union pour la Méditerranée, la Commission n'a pas souhaité clarifier ce débat et s'est contentée d'appliquer l'adage : « Qui peut le plus peut le moins. »

Le caractère byzantin de la proposition de la Commission ne nous semble pas à la mesure de l'ambition portée par la fonction de coprésident. Cette solution risque cependant de l'emporter sur toute autre, dans la mesure où elle concilie les approches intergouvernementale et communautaire. Si tel était le cas, il importe que les trois institutions concernées fixent le plus rapidement possible les modalités de leur coopération dans une déclaration commune. Compte tenu de son statut mixte (président du conseil des Affaires étrangères et vice-président de la Commission), de son rôle central dans la cohérence de l'action extérieure de l'Union et de ses responsabilités spécifiques au sein de la Commission dans le domaine des

---

Philippe de Schoutheete *et al.*, *The Treaty of Lisbon : Implementing the Institutional Innovations*. Bruxelles, EPC/CEPS/Egmont Institute, novembre 2007.

47. Nouvel article 15, paragr. 6, traité sur l'UE (version codifiée du traité de Lisbonne du 30 avril 2008).

48. Nouvel article 21, paragr. 3, traité sur l'UE.

relations extérieures<sup>49</sup>, le haut représentant de l'Union est le mieux placé pour être le porte-parole du trio européen.

La nature atypique du haut représentant de l'Union ainsi que le caractère horizontal de ses compétences nous amènent à formuler la contre-proposition suivante : faire du haut représentant pour l'Union le représentant unique de l'UE à la coprésidence de l'Union pour la Méditerranée. Dans les domaines touchant à la politique de sécurité, le haut représentant de l'Union agira sur la base d'un mandat adopté par le Conseil, conformément à ce que prévoit le traité de Lisbonne<sup>50</sup>. Dans les autres domaines, il agira conformément aux règles de fonctionnement interne de la Commission. Simplicité et cohérence.

Cette solution présente un autre avantage, qui tient à l'établissement du secrétariat général de la coprésidence. La composante européenne de celui-ci pourrait être assurée par le service européen pour l'action extérieure (SEAE), dont dispose le haut représentant pour l'Union<sup>51</sup>.

Du côté de la coprésidence des PTM, la Commission se garde de toute proposition, « compte tenu de la complexité de l'environnement régional ». Les pays concernés sont seulement invités à choisir leur représentant par consensus. Cette approche respecte la souveraineté des PTM, ne cherche pas à imposer quelque modalité de désignation que ce soit et a le mérite de responsabiliser les PTM. Mais n'est-elle pas trop minimaliste, notamment une fois rappelé le constat établi par la Commission en avril 2002 ? « Les différences entre les partenaires méditerranéens les ont, jusqu'à ce jour, empêchés de se doter de mécanismes internes leur permettant de coordonner leurs positions et de parler d'une seule voix. Tant que cette situation prévaut, il est difficile d'imaginer comment une présidence commune pourrait fonctionner de manière efficace<sup>52</sup>. » Il est vrai que, depuis lors, les

---

49. Nouvel article 18, paragr. 2 et 3, traité sur l'UE.

50. Nouvel article 18, paragr. 2, traité sur l'UE.

51. Nouvel article 27, paragr. 3, traité sur l'UE.

52. Commission, « Communication au Conseil et au Parlement européen en vue de préparer la réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères à Valence

choses ont changé. Les partenaires arabes ont engagé des efforts de coordination interne. Le groupe des pays arabes du processus de Barcelone ont organisé plusieurs réunions, en particulier sous les auspices de la Tunisie, afin de préparer les conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères (Valence, Naples)<sup>53</sup>. Ces efforts doivent être soutenus par l'UE sur le plan tant politique (l'UE étant souvent plus prompte à condamner qu'à féliciter) que logistique (mise en disposition des locaux).

Évidemment, la désignation d'une coprésidence composée d'un ou de plusieurs représentants de PTM pose l'épineuse question des relations entre les pays arabes et Israël. La règle du consensus oblige à trouver un compromis autour d'une personnalité favorable au dialogue israélo-arabe ou d'un pool de personnalités représentant les différentes tendances à l'égard d'Israël au sein du monde arabe. Il est entendu qu'un coprésident israélien est, pour des raisons évidentes, exclu de ce schéma.

À défaut de tout accord entre les PTM, l'UE pourrait s'appuyer à titre provisoire sur la présidence tournante de l'Union du Maghreb arabe (UMA)<sup>54</sup>. Le président en exercice de l'UMA pourrait être le ou l'un des coprésidents méditerranéens. Si l'option d'une coprésidence méditerranéenne « multi-têtes » est retenue, il appartiendrait aux autres PTM de s'entendre pour désigner la (les) personnalité(s) aux postes non encore pourvus de la coprésidence méditerranéenne. Il sera objecté que l'UMA est bloquée du fait du conflit entre l'Algérie et le Maroc sur le Sahara occidental. Certes. Cependant, les attentes locales demeurent fortes en vue de la relance de cette organisation<sup>55</sup>. L'occasion de faire coup double alors ?

---

les 22 et 23 avril 2002 », voir note 11.

53. « Tunisia and the Euro-Mediterranean Process ». Disponible sur : [www.5plus5.tn/english/presidence.htm](http://www.5plus5.tn/english/presidence.htm)

54. La rotation est annuelle. Voir article 4 du traité de Marrakech, 17 février 1989. Disponible en français (version non officielle) sur : [http://www.maghrebarabe.org/images/traite\\_de\\_marrakech.pdf](http://www.maghrebarabe.org/images/traite_de_marrakech.pdf)

55. L. Martinez, « L'Algérie, l'Union du Maghreb Arabe et l'intégration régionale », projet de recherche, Lisbonne, EuroMeSCO, octobre 2006, n° 59.

Concernant enfin la composante méditerranéenne du secrétariat de la coprésidence de l'Union pour la Méditerranée, la simplicité invite à recommander que chaque PTM détache un nombre égal de fonctionnaires. Une parité de nombre et dans les fonctions exercées devrait être assurée entre les fonctionnaires des PTM et ceux qui sont détachés du SEAE. L'ensemble des postes décisionnels au sein de ce secrétariat (secrétaire général, secrétaire général adjoint) devrait être attribué à des paires composées d'un Européen et d'un Méditerranéen.

« Quand on est déterminé sur l'objectif que l'on veut atteindre, il faut agir sans faire d'hypothèses sur les risques de ne pas aboutir. Aussi longtemps que vous ne l'avez pas essayée, vous ne pouvez pas dire qu'une chose est impossible<sup>56</sup>. » Cette volonté se retrouve assurément dans le projet d'Union pour la Méditerranée et dans la démarche de son initiateur, Nicolas Sarkozy. On verra lors du sommet de lancement du 13 juillet prochain si le président français et ses partenaires européens sont suivis par leurs interlocuteurs du sud et de l'est de la Méditerranée. Les déplacements répétés du président français ou de ses émissaires dans les PTM n'ont pas éteint toutes les critiques à l'égard de l'Union pour la Méditerranée, perçue comme un projet « franco-européen »<sup>57</sup>. Plus qu'une réunion au sommet, les PTM doivent être étroitement associés à la définition de l'architecture institutionnelle et du contenu de l'Union pour la Méditerranée. La co-appropriation pour être efficace doit s'appliquer en amont et en aval du processus d'établissement de ce projet ambitieux et utile. L'enjeu est de taille pour la France et pour son président : le sommet du 13 juillet est le premier événement officiel de la présidence française de l'UE.

---

56. J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 373.

57. « L'Union pour la Méditerranée : unifier l'Europe et diviser les Arabes », La Tribune d'Alger, 11 juin 2008 ; « Mouammar Kadhafi rejette le projet d'Union pour la Méditerranée », *Le Monde*, 10 juin 2008.

# 2

## DE L'UNION MÉDITERRANÉENNE DE NICOLAS SARKOZY AU PROCESSUS DE BARCELONE : UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

**Bichara Khader**

*Directeur du Centre d'études et de recherches  
sur le monde arabe contemporain,  
université catholique de Louvain.*

### INTRODUCTION

---

Si l'on devait reconnaître un mérite à l'idée de Nicolas Sarkozy d'Union méditerranéenne, c'est qu'elle est un gros pavé dans la mare : elle bouscule bien des comportements, questionne des politiques, interpelle des institutions, bref, elle relance le débat autour de la *centralité de la Méditerranée* dans la géopolitique de la France et de l'Union européenne, et de *l'adéquation des politiques européennes* aux défis de tous ordres auxquels les riverains, et ceux d'au-delà, sont exposés.

Et pourtant, avant même que la proposition française ne soit portée par un projet aux contours bien définis, elle suscite déjà étonnement, suspicion, grincements de dents, voire opposition farouche. Et à vrai dire, le moment choisi pour la clamer et l'imprécision de l'idée à ce stade quant à son contenu, ses objectifs, ses liens avec les politiques

européennes en cours, son financement, sa valeur ajoutée, sa mise en œuvre et la délimitation de l'espace qu'elle est censée couvrir, font problème.

Est-ce une raison pour la rejeter tout de go, d'un revers de main, comme un « discours chimérique », une « fantasia française », une « chevauchée solitaire », pour reprendre quelques qualificatifs glanés ici ou là dans les enceintes des institutions européennes ou dans les cénacles des spécialistes ? Ce ne serait pas la bonne approche, car s'il faut rompre avec cette fâcheuse tendance à multiplier les discours et les projets sur la Méditerranée, il ne faut pas, non plus, ni condamner toutes les politiques européennes à l'égard de la Méditerranée ni tout envisager dans le « seul cadre communautaire », comme si « hors de l'Église (l'UE), point de salut ».

Ce texte tentera, sans complaisance, de faire le tour de la question, en rappelant la genèse de l'idée, ses justifications, ses soubassements idéologiques, et naturellement les questionnements légitimes quant à sa pertinence comme « avantage comparatif », et à sa validité comme mécanisme destiné à extraire les pays méditerranéens du Sud du marasme économique, du malaise social et de l'atonie politique. On sait maintenant que depuis l'appel de Rome, en décembre 2007, l'Union méditerranéenne est devenue l'Union pour la Méditerranée, et que le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 l'a rebaptisée « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». C'est plus qu'un glissement sémantique. La présente contribution tente d'apporter un éclairage sur les raisons qui ont conduit à cette nouvelle dénomination. Tout en reconnaissant la validité du cadre de Barcelone, ce texte se termine par une proposition alternative que j'appelle « partenariat régional privilégié » (PRP) et qui serait, en quelque sorte, le premier jalon de cette nouvelle initiative.

## **L'UNION MÉDITERRANÉENNE PAR LES TEXTES**

---

On devait s'y attendre : le nouveau président français ne manque ni de verbe ni de verve. En rupture avec le langage convenu, il

introduit une touche nouvelle, bouscule les repères, « fait bouger constamment les lignes ». Ce style nouveau peut certes plaire ou agacer, mais il révèle plus qu'un changement de ton, un changement de paradigme. Désormais, la France, par la voix de son président, veut laisser son empreinte, se démarquer des autres pays européens, se faire remarquer, quitte à briser des tabous, chambouler les habitudes de penser et d'agir, et s'engager hors des sentiers battus. C'est du moins l'intention affichée. L'idée d'Union méditerranéenne (UM) est sans doute la clé de voûte de ce style nouveau, que d'aucuns ont déjà qualifié de « style hors norme », presque « dérangeant ».

### **Le discours de Toulon**

Mais qu'est-ce au juste que cette UM ? L'idée est explicitée durant la campagne présidentielle dans un discours prononcé par le candidat Sarkozy à Toulon, le 7 février 2007.

Passons outre les envolées lyriques sur cette Méditerranée de Braudel qui est « pour nous tous, même quand nous n'y avons jamais vécu », sur notre « retour aux sources », nous « les enfants de Cordoue et de Grenade [...], les enfants des savants arabes qui nous ont transmis l'héritage grec et qui l'ont enrichi », nous « les héritiers d'un même patrimoine de valeurs spirituelles ». C'est assez touchant et parfois même nostalgique, surtout lorsque le candidat Sarkozy regrette que la Méditerranée ait cessé « de représenter une promesse pour ne plus constituer qu'une menace » et que l'Europe et la France lui aient tourné le dos.

Or, poursuit-il, « en tournant le dos à la Méditerranée, l'Europe et la France ont cru tourner le dos au passé », alors qu'elles ont en fait « tourné le dos à leur avenir », car « *l'avenir de l'Europe est au Sud*<sup>1</sup> ».

Suit ensuite la première gaffe du candidat Sarkozy lorsqu'il rappelle l'épopée des croisades, « ce rêve » qui jeta jadis les chevaliers de toute l'Europe sur les routes de l'Orient, puis l'expédition de Napoléon en

---

1. NDLR : les soulignements dans les citations sont de l'auteur.

Égypte, le « rêve de Napoléon III » en Algérie, et de Lyautey au Maroc. « Ce rêve qui ne fut pas tant de conquête que de civilisation » car la plupart de ceux qui partirent vers le sud « n'étaient ni des monstres ni des exploiters », mais, en somme, des braves gens partis pour « gagner par eux-mêmes de quoi nourrir leurs enfants sans jamais exploiter personne, et qui ont tout perdu *parce qu'on les a chassés d'une terre où ils avaient acquis par leur travail le droit de vivre en paix* ».

Ces quelques citations du discours de Toulon constituent un raccourci saisissant de la fameuse mission civilisatrice de la France et de la colonisation bienveillante et fraternelle. Certes, ces phrases sonnent agréablement aux oreilles des Français rapatriés et des harkis, mais elles sont jugées insultantes et insupportables par la majorité des commentateurs maghrébins, algériens en tête. D'autant plus insupportables qu'elles ne s'accompagnent d'aucune compassion pour les victimes de l'autre rive. Ni regret, ni pardon, ni repentance. D'ailleurs, le candidat s'insurge, avec véhémence, contre les adeptes de la « repentance » : « *De quel droit demandez-vous aux fils de se repentir des fautes de leurs pères et que, souvent, leurs pères n'ont commises que dans votre imagination* », pour ajouter immédiatement et sans la moindre gêne : « Si la France doit des excuses et des réparations, c'est aux enfants des harkis qui ont servi la France, qui ont dû fuir leur pays et que la France a si mal accueillis. » Campagne électorale oblige.

Nicolas Sarkozy poursuit sur sa lancée : « Quand l'enfant grec cessera de détester l'enfant turc, quand l'enfant palestinien cessera de détester l'enfant juif [...], la Méditerranée redeviendra le plus haut lieu de la culture et de l'esprit humain. » Voilà une bien étrange manière de réduire les conflits complexes à des sentiments d'amour et de haine !

Inspirée des thèses de Pascal Bruckner (*Le Sanglot de l'homme blanc*, 2002), cette partie du discours est sans conteste la plus légère et la moins clairvoyante. En revanche, les considérations du candidat sur les politiques européennes à l'égard de la Méditerranée ont le mérite de la clarté. Quant à sa proposition d'une Union méditerranéenne,

elle est certes vague, mais ambitieuse (*lofty but vague*, commente *l'International Herald Tribune*).

Partant du postulat, non suffisamment étayé, que le « dialogue euro-méditerranéen imaginé il y a 12 ans à Barcelone n'a pas atteint ses objectifs » et que « l'échec était prévisible dès lors que la priorité de l'Europe était à l'Est », que « le commerce avait pris seul le pas sur tout le reste », et que se perpétuait « cette frontière invisible qui depuis si longtemps coupa en deux la Méditerranée », le candidat Sarkozy en arrive à sa pierre angulaire : l'Union méditerranéenne.

Il s'agit d'appeler les pays méditerranéens eux-mêmes à « prendre en main leur destinée ». Mais il appartient à la France « de prendre l'initiative avec le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et Chypre » (pauvre Malte, elle est oubliée) d'une Union méditerranéenne qui aura pour vocation de « travailler étroitement avec l'UE » et à « développer un jour, avec elle, des institutions communes ». Cette UM offrira un rôle important à la Turquie qui « n'a pas sa place dans l'UE parce qu'elle n'est pas un pays européen » mais « un grand pays méditerranéen avec lequel l'Europe méditerranéenne peut faire avancer l'unité de la Méditerranée ».

Cette UM sera également le cadre ou du moins la perspective dans laquelle il faut « *repenser ce qu'on appelait jadis la politique arabe de la France* » et « approcher le problème de la paix au Moyen-Orient ». C'est clair : pas de Turquie en Europe, pas de politique arabe de la France.

Suit ensuite la présentation de la vision du candidat Sarkozy de ce que doivent être les missions de l'UM : a) concevoir une « politique de l'immigration choisie », premier pilier des politiques communes à tous les pays méditerranéens ; b) affronter les défis écologiques (deuxième pilier) ; c) forger une vraie politique de codéveloppement (troisième pilier) fondée sur des pôles de compétitivité communs, un libre-échange négocié et régulé, une banque d'investissement, des entreprises mixtes et la gestion commune de l'eau. Naturellement, les énergies renouvelables constituent une priorité, avec un accent

particulier mis sur l'énergie nucléaire. L'éducation n'est pas oubliée, car c'est « ce par quoi commence toute politique de civilisation ».

Les priorités ainsi définies, il s'agit de faire de la Méditerranée :

– « la plus grande source de créativité » ;

– « un enjeu pour notre influence dans le monde » ;

– un enjeu pour l'Islam qui « hésite entre le modernisme et le fondamentalisme ».

Bref, l'UM c'est « *faire une politique de civilisation* ».

Telles sont résumées, à grands traits, les idées maîtresses du discours de Toulon. Elles sont révélatrices de l'activisme du candidat et de la nouvelle réorientation qu'il compte imprimer à l'action extérieure de la France.

### **Le discours de Tanger (23 octobre 2007)**

Huit mois séparent les deux discours de Toulon et de Tanger. L'orateur n'est plus le même : il était candidat à Toulon, il est président à Tanger. Son public n'est pas le même non plus : des électeurs et des sympathisants à Toulon, des Marocains à Tanger. Généralement, son ton est cordial envers le Maroc et plus posé en ce qui concerne l'axe majeur de son discours sur l'UM.

Ici aussi, passons outre les propos emphatiques sur le Maroc et la France, « vieilles nations », toujours jalouses de leur indépendance et « qui ont brassé les peuples, les langues et les cultures, et qui incarnent pour tous les hommes un idéal qui les dépasse, une cause plus grande qu'eux-mêmes ». Laissons de côté également cette évocation devenue incontournable de la « grande figure de Lyautey » et concentrons-nous sur l'UM.

Comme à Toulon, le président français revient sur une idée qui lui est chère : l'avenir de l'Europe se joue dans le Sud. Puis il rappelle que l'Europe a vécu l'un de ces moments terribles « *où la souffrance et la douleur crient plus fort que l'amour* ». Mais il ajoute que l'Europe a réussi à surmonter ses barbaries et qu'elle s'est construite non sur la repentance et l'expiation, mais sur une volonté politique « plus

forte que la souffrance » et sur « la conviction que l'avenir compte davantage que le passé ».

Puis il revient à son projet d'UM. Cette fois, le propos est plus pragmatique et presque pédagogique. Pour lui, vouloir l'Union de la Méditerranée, ce n'est pas vouloir « effacer l'histoire », mais la continuer. Pour ce faire, il propose de faire comme les pères fondateurs de l'Europe : tisser des solidarités de fait, par des actions concrètes, autour de sujets précis. Mais s'inspirer de la méthode Schuman, Monnet et Adenauer ne signifie pas, à ses yeux, que l'UM doive être un calque de l'UE, mais qu'elle devienne une « expérience originale et unique ».

Prenant en compte le scepticisme suscité par son discours de Toulon, le président français avertit qu'il est « déraisonnable » de continuer comme si de rien n'était et qu'il faut faire preuve de davantage d'audace. S'adressant à ses critiques et détracteurs, au sein des institutions européennes, il se veut rassurant. Selon lui, les initiatives européennes vont dans le bon sens, mais « il est nécessaire d'aller plus loin, plus vite », de franchir une étape, d'imaginer autre chose, de « cristalliser les initiatives en cours » et de passer « à une autre échelle ». Bref, de rompre avec les modes de pensées désuets.

Il dessine ensuite les contours d'un projet demeuré jusqu'ici plutôt nébuleux. Ainsi l'UM aura les caractéristiques suivantes :

- elle doit être pragmatique, à géométrie variable selon les projets ;

- elle mettra d'emblée au rang de ses priorités la culture, l'éducation, la santé, le capital humain, mais aussi la justice et la lutte contre les inégalités ;

- elle sera une *Union de projets* pour faire de la Méditerranée « le plus grand laboratoire du monde du codéveloppement » ;

- elle ne se substituera pas à toutes les initiatives et projets existants, mais elle aura vocation à leur donner un nouvel élan ;

- elle sera fondée sur une volonté politique se traduisant par des actions concrètes et communes. Pour cela, le président français invite les chefs d'État et de gouvernement des pays riverains à une réunion

au sommet, devant se tenir en France, en juillet 2008, pour jeter les bases de cette UM fondée sur le principe de l'« égalité » ;

– l'UM ne se confondra pas avec le processus euro-méditerranéen, mais elle ne se construira ni contre l'Afrique ni contre l'Europe. D'emblée, la Commission européenne devra être pleinement associée à l'UM ;

– enfin, l'UM devra être le projet de tous et non le projet de la France.

Les avertissements ont été entendus et pris en compte. Le discours de Tanger est plus explicite que celui de Toulon, plus rassurant aussi. La Commission sera associée, les pays méditerranéens du Sud bénéficieront du principe d'égalité et le projet de l'UM sera le projet de tous.

### **Le rapport Avicenne (23 avril 2007)**

Rendu public en pleine campagne présidentielle, le rapport Avicenne<sup>2</sup> a sans doute inspiré le candidat puis le président Sarkozy. Car l'idée de l'UM s'inscrit parfaitement dans cette « nouvelle politique volontariste de la France au Maghreb et au Moyen-Orient » que les rédacteurs de ce rapport remarquable appellent de tous leurs vœux. Anciens diplomates aguerris et fins connaisseurs des affaires du monde arabe, les rédacteurs de ce rapport font un diagnostic éclairant de la situation de cette vaste région du Maghreb et du Moyen-Orient, une description, sans complaisance, des relations que la France entretient avec cette région, et enfin, des propositions concrètes quant à une contribution française à une action internationale visant à faire de cette zone si proche et si vitale pour les intérêts français une zone de réformes politiques, de paix et de développement.

Le diagnostic opéré par le rapport Avicenne ne fait pas dans la dentelle ; il s'agit d'une zone de fortes turbulences : décomposition de l'Irak, instabilité libanaise, reprise des activités du PKK en Turquie,

---

2. Disponible à l'adresse : [http://www.ifri.org/files/Moyen\\_Orient/Avicenne\\_DBauchardo407.pdf](http://www.ifri.org/files/Moyen_Orient/Avicenne_DBauchardo407.pdf)

pourrissement de la situation en Palestine, affirmation de la puissance iranienne, multiplication des acteurs non étatiques depuis le Hezbollah libanais jusqu'aux groupuscules franchisés d'Al-Qaida.

Or, la France maintient dans cette région une présence considérable, y développe une coopération multiforme, et y déploie une diplomatie active. Généralement, l'image de la France y est positive, sans que son action soit toujours décisive. En partie, à cause de l'usage extensif des liens personnels qui confèrent aux relations politiques « un caractère théâtral », de l'effritement de la priorité conférée au Maghreb, du caractère déclamatoire de la politique française couplée à une difficulté de peser, seule, sur le cours des événements, et enfin, à cause de l'incapacité de la France à mettre sur pied, avec ses voisins du Sud, un système de sécurité collective régionale. De sorte que la relation de la France avec son environnement méridional névralgique semble « désenchantée et incertaine ».

À partir de ce constat, le rapport Avicenne épingle quelques principes d'action :

- les problèmes du Moyen-Orient sont interdépendants ;
- la question palestinienne est l'épicentre du ressentiment régional ;
- il n'y pas de solution militaire aux problèmes qui tenaillent la région ;
- l'image des pays occidentaux, et surtout des États-Unis, s'y est dégradée ;
- les régimes de la région ne cherchent pas de leur propre chef à promouvoir la réforme et la démocratie ;
- les mouvements islamistes représentent le plus souvent la seule force organisée d'opposition aux régimes en place, et donc la seule alternative ;
- la menace d'Al-Qaida s'est renforcée en Iran et le Maghreb n'est pas à l'abri d'une poussée jihadiste.

Mais tout n'est pas sombre : les sociétés civiles arabes s'éveillent, certaines réformes timides ont lieu, il y a une demande démocratique avérée chez les élites et les populations, et il y a un désir d'Europe

demeuré largement inassouvi. Les pays du Golfe offrent un paysage surprenant avec une croissance considérable soutenue par des prix élevés du pétrole, mais aussi les premiers balbutiements démocratiques.

Ayant fait l'état des lieux, le rapport propose ensuite quelques pistes d'action pour la politique et la diplomatie françaises :

– une meilleure organisation de la politique étrangère de la France, fondée sur une politique maghrébine volontariste, une approche transrégionale des nouveaux enjeux, une offre médiatique en langue arabe, une présence plus affirmée dans les médias et le sauvetage de l'Institut du monde arabe à Paris ;

– le développement des coopérations renforcées à partir de l'Europe du Sud et des pays les plus motivés du Nord, car avec une Europe à vingt-sept, il sera de plus en plus difficile de trouver un consensus sur les politiques les plus innovantes et les projets les plus ambitieux. Or la France « a un rôle majeur à jouer dans l'établissement de ces groupes *ad hoc* au sein de l'UE » en raison d'« une certaine indépendance de vue » dont elle a fait preuve aussi bien dans la gestion de la crise irakienne que sur le dossier israélo-palestinien ;

– l'objectif de la France dans la politique méditerranéenne ne devrait pas se limiter à proposer de nouveaux aménagements institutionnels, mais aussi à promouvoir « la mise en place de projets concrets avec les acteurs régionaux » dans des domaines essentiels pour les populations.

*On trouve dans cette dernière proposition la philosophie et la méthode qui sous-tendent le projet de l'UM, bien que le rapport, pourtant publié après le discours de Toulon, ne le mentionne pas explicitement.*

Parmi les autres propositions du rapport, on retiendra celle qui a trait au monde arabe et musulman. Il faut combattre les conditions qui accèdent le « choc des civilisations », peut-on lire dans le rapport. Le monde arabe a sa place dans la gestion des affaires du monde, et par conséquent il faudrait sinon appuyer, du moins discuter la demande d'un siège permanent pour le monde arabe au Conseil de sécurité des Nations unies, ne pas s'immiscer dans la confrontation

sunnites-chiïtes, ne pas hésiter à nouer un dialogue critique avec le Hezbollah et le Hamas, et ne pas fermer les portes aux mouvements islamiques modérés.

Enfin, en ce qui concerne Israël, le rapport préconise certes une consolidation du partenariat français avec ce pays, mais cela ne doit pas se faire au détriment « de l'expression publique des positions françaises sur le conflit israélo-arabe, ni de la capacité d'action de la France dans la région » fondée sur la « sécurité d'Israël », mais aussi sur le refus de l'occupation, la nécessité de l'évacuation totale des territoires occupés en 1967 et de la création d'un État palestinien indépendant... On ne peut être plus clair.

Cette insistance sur l'occupation et l'urgence d'y mettre fin aurait, selon le rapport, des avantages certains :

- repositionner le débat autour du problème de la terre et non des identités religieuses ;

- découpler l'enjeu de la lutte contre l'occupation de celui des droits d'Israël à l'existence en réaffirmant les droits des deux peuples à vivre chacun dans un État viable et à l'intérieur de frontières sûres.

Le rapport rappelle à cet égard l'importance du plan arabe de paix, adopté au sommet arabe de Beyrouth en 2002 et réaffirmé lors du sommet de Riyad en 2007, et souligne le souci de symétrie et d'équilibrage des exigences posées par le Quartet aux Palestiniens et à Israël.

Concernant le Maghreb enfin, le rapport Avicenne regrette que ce soit à la fois la région la plus proche et la plus absente dans les réflexions françaises. Il s'étonne que la position française se cantonne à défendre une « supposée rente de situation » et que l'aide française soit demeurée marquée du sceau bilatéral. Le rapport propose dès lors d'affecter une partie des prêts accordés jusqu'ici à chacun des partenaires à *une seule enveloppe régionale*, finançant des projets d'intégration horizontale.

Revenant sur les politiques européennes, le rapport considère que le bilan du processus de Barcelone est décevant, mais il évite d'incriminer l'UE seule, car « la responsabilité est partagée entre le

Nord et le Sud ». Mais le rapport ne disqualifie pas le partenariat euro-méditerranéen, mais il suggère que ce partenariat « *se concentre sur un nombre limité de projets structurants* », contribue à la promotion des intégrations sous-régionales, et développe davantage le volet culturel. Dans cet exercice, la France devrait organiser « une concertation plus étroite entre les partenaires européens de la bordure méditerranéenne », notamment l'Espagne et l'Italie.

On trouve dans ces propositions les quatre principes de base de l'UM de Nicolas Sarkozy.

Tels sont les points les plus saillants du rapport Avicenne. Il a certainement été épiluché par les conseillers du président français, puisqu'on retrouve dans les propos du président sur l'UM un bon nombre de propositions du rapport Avicenne...

## **JUSTIFICATION DE L'UNION MÉDITERRANÉENNE**

---

Du point de vue des concepteurs de l'idée de l'Union méditerranéenne, celle-ci se fonde sur un triple diagnostic :

- aggravation de la marginalisation de la Méditerranée dans l'économie mondiale ;
- inadéquation des politiques méditerranéennes de l'UE ;
- érosion de la place de la France en tant qu'acteur géopolitique en Méditerranée.

*La périphérisation de l'espace méditerranéen dans l'économie mondiale* est attestée par de nombreux indicateurs : la contribution des pays méditerranéens de la rive méridionale et orientale aux échanges mondiaux est en baisse (près de 4 %), les flux d'investissements sont minces (2 % du total des investissements directs à l'étranger, IDE), le dépôt de brevets est insignifiant (moins de 0,5 %), l'investissement consacré à la recherche-développement est dérisoire (moins de 1 % du PIB), et les échanges intrarégionaux sont les plus faibles du monde (moins de 12 %). Dans ces conditions, la pauvreté continue à être un trait dominant, l'accroissement du PIB par habitant est très lent, le chômage ne baisse pas et il touche de plus en plus les jeunes diplômés,

tandis que l'exode des cerveaux continue inexorablement à vider la région de ses ressources humaines éduquées. Quant à la croissance démographique, bien qu'en baisse notable partout, elle continue à exercer une pression considérable sur les budgets des États.

Cette situation recèle de sérieux défis en termes de stabilité sociale. Elle peut aussi avoir des retombées négatives sur l'environnement immédiat, notamment l'Europe, en termes de flux migratoires irréguliers, d'exportation des conflits internes, de crispations identitaires.

Bien que consciente de tous ces risques, l'UE s'est attachée à mettre en œuvre *des politiques à l'égard de la Méditerranée qui n'ont pas été en mesure d'y faire face* (notre deuxième diagnostic). À cela on peut avancer plusieurs raisons. Conjoncturellement, l'UE, depuis une quinzaine d'années, a été distraite par la fin du système bipolaire, l'unification allemande et ses conséquences, la préparation de l'élargissement à l'Est, et les crises identitaires et institutionnelles à répétition en son sein. Tout cela a mobilisé son temps, son énergie et souvent ses ressources.

Mais structurellement, l'action de l'UE en Méditerranée est demeurée rivée à des pratiques anciennes et des politiques désuètes qui avaient déjà démontré leur inefficacité (le commerce d'abord), de telle sorte que *l'UE n'a pas pu devenir la force motrice* capable de tirer les wagons méditerranéens, à l'instar du Japon en Asie. Sur cet aspect, Pierre Bekouche démontre, chiffres à l'appui, le minimalisme de l'engagement européen en Méditerranée en le comparant à ce qui se fait ailleurs. Ainsi le poids des pays en développement dans le PIB régional sud-asiatique y atteint-il 23 %, contre seulement 12 % dans la région méditerranéenne. Quant aux investissements directs à destination de la Méditerranée, ils dépassent à peine 1 % du total des IDE européens, contre 17 % des IDE des États-Unis en direction de l'Amérique centrale et latine et plus de 20 % des IDE japonais en direction de leur périphérie asiatique<sup>3</sup>.

---

3. P. Bekouche, « Comparer Euromed aux autres régions Nord-Sud », in *Géoeconomie*, n° 42, 2007, p. 25.

Outre la faiblesse des IDE européens en Méditerranée, les politiques méditerranéennes de l'UE n'ont pas réussi à impulser *un véritable système productif régional* : peu d'échanges intrabranches, ce qui témoigne d'un niveau peu élevé d'intégration économique et, globalement, la part des partenaires méditerranéens dans le commerce extérieur des pays de l'UE tend à stagner. Sans oublier qu'en dehors du gaz et du pétrole l'UE dispose d'un confortable solde commercial positif quasi chronique avec tous les pays de la Méditerranée.

Bref, l'UE n'a pas su tirer vers le haut les pays de la Méditerranée. Or la non-intégration productive n'est pas seulement *un sérieux handicap pour les pays de la Méditerranée* du Sud et de l'Est en raison de leur incapacité à se spécialiser dans les productions à plus haute valeur ajoutée et à plus grande teneur technologique, elle constitue aussi *un manque à gagner pour l'UE* elle-même. En effet, le retard d'intégration économique productive entre l'UE et sa périphérie méditerranéenne se traduit par une perte moyenne pour l'UE estimée, selon les économistes, de 0,4 % à 0,6 %<sup>4</sup> du PIB global. J'avais pour ma part calculé que chaque million d'euros supplémentaires de PIB méditerranéen génère généralement plus de 150 000 euros d'exportations européennes. Autrement dit, il y a *un intérêt réciproque* que le commerce seul ne saurait satisfaire. Il faudra aller plus loin : développer de véritables réseaux de firmes transméditerranéennes et promouvoir les projets qui conduisent à l'intégration productive.

Jean-Louis Guigou plaide pour *une véritable reconexion des Nord et des Sud*, fondée sur des intérêts réciproques et non sur un rapport de forces, et dépassant les seules questions économiques. Pour lui, une communauté méditerranéenne doit être lancée dans le cadre des coopérations renforcées, et à l'initiative de la France, pour promouvoir une telle reconexion<sup>5</sup>.

---

4. *Ibid.*

5. J.-L. Guigou, « La reconexion des Nord et des Sud : l'émergence de la région méditerranéenne (ou la théorie des quartiers d'orange) », in *Géoéconomie*, n° 42, p. 55-60.

Au vu de ce diagnostic, on comprend que le président Sarkozy ne soit pas tendre dans son analyse du processus de Barcelone qu'il considère comme un échec, au moins pour deux raisons : la première c'est que l'UE ne s'y est pas engagée véritablement, ayant été distraite par les élargissements successifs, et la seconde, c'est que l'UE est demeurée prisonnière du volet « économique » et a négligé les deux autres volets (politique et culturel).

Cependant, ce diagnostic est sévère et manque de nuances. Il est vrai que le processus de Barcelone n'a pas été à la hauteur des objectifs initiaux affichés. Économiquement, il n'a pas réduit les écarts de prospérité, n'a pas accru l'attractivité de la région pour les investissements directs étrangers et n'a bénéficié que d'un financement limité et mal utilisé au moins dans la première phase de MEDA I. Politiquement, aucune charte de paix et de stabilité n'a pu être signée faute de langage commun entre les partenaires du Nord et du Sud. La participation d'Israël au partenariat euro-méditerranéen avec d'autres pays arabes (considérée par les responsables de l'UE comme un acquis majeur) n'a pas empêché l'État hébreu de continuer sa colonisation des territoires palestiniens et arabes et de détruire les infrastructures du Liban lors de sa dernière confrontation avec le Hezbollah libanais, en 2006. Culturellement, la relation de l'Europe avec son environnement arabe et turc a beaucoup souffert de la stigmatisation abusive de l'Islam, surtout depuis le 11 septembre 2001, et par le débat identitaire européen, surtout lors des discussions sur le projet de la Constitution européenne, *comme si être Européen, c'est d'abord ne pas être arabe, turc ou musulman.*

Mais il est injuste de trop noircir le tableau. Le partenariat euro-méditerranéen a permis l'éveil et la participation des acteurs de la société civile, suscité un intérêt académique considérable, facilité le développement de réseaux d'instituts – Euro-Mediterranean Study Commission (EuroMeSCo) et Forum euro-méditerranéen des instituts économiques (Femise) –, financé en partie une académie diplomatique méditerranéenne, donné naissance à une grande fondation culturelle euro-méditerranéenne, Anna-Lindt, impulsé la création,

souvent spontanée, de centaines d'initiatives, de centres de recherches, d'instituts euro-méditerranéens (IEMED à Barcelone, par exemple) ou de maisons de la Méditerranée (comme celle de Marseille). Il a permis des rencontres fructueuses sur le plan humain, mais aussi politique. Il a également sensibilisé l'Europe à la problématique méditerranéenne.

Mais surtout, on ne peut raisonnablement incriminer la seule UE pour les failles et les manquements du partenariat. Les pays du Sud ont souvent traîné les pieds en matière de réforme, et n'ont rien fait de significatif pour promouvoir l'intégration sous-régionale. Certes, il y a eu l'accord d'Agadir auquel participent le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie, mais ces quatre pays n'ont pas de frontières communes et l'accord demeure largement velléitaire et virtuel.

*La politique européenne de voisinage (PEV) est plus problématique<sup>6</sup> et suscite davantage de questions que le partenariat euro-méditerranéen. D'abord par une bilatéralisation excessive qui met l'intégration productive régionale hors de portée, par la fermeture de tout horizon d'adhésion, par le chevauchement avec les autres initiatives en cours. « Cimetière des illusions perdues<sup>7</sup> », la PEV ne suscite par l'enthousiasme des foules. Mais les États du Sud y souscrivent, semblent jouer le jeu, et tentent de maximiser leurs bénéfices tout en minimisant leurs sacrifices (surtout sur le plan politique). Pour les partisans de l'Union méditerranéenne, la PEV est trop large et concerne des États trop divers qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, ne partagent pas les mêmes identités, et ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs.*

Ici le diagnostic ne manque pas de pertinence. La question est de savoir si le cadre de l'UM et le nombre plus limité des États participants offriraient de meilleures perspectives en termes de travail

---

6. B. Khader, « L'anneau des amis » : la nouvelle politique européenne de voisinage », *Géostratégiques*, n° 17, été 2007, p. 197-233.

7. Y. Badr Eddine, « Politique de voisinage : cimetière des illusions perdues », *Perspectives du Maghreb*, n° 8, décembre 2006, p. 18.

commun, de cohérence, de coordination avec d'autres initiatives et d'impact sectoriel et global.

*L'érosion du rôle de la France est le troisième diagnostic.* On le trouve moins dans les discours de Nicolas Sarkozy que dans le rapport Avicenne. Cette marginalisation de la France dans sa périphérie immédiate, surtout au Maghreb, serait le résultat d'une politique étrangère assoupie, d'un manque d'activisme français et, à l'opposé, d'un surcroît de volontarisme politique d'autres acteurs, notamment les États-Unis qui ont lancé, depuis l'Initiative d'Eisenstadt pour le Maghreb et la signature d'un accord de libre-échange avec le Maroc en 2004, une véritable offensive commerciale<sup>8</sup> pour conquérir de nouvelles parts de marché et empêcher que la France et l'UE ne transforment la région méditerranéenne en « marché captif ».

Or la France ne peut pas dormir sur ses lauriers. Au Maghreb, en particulier, souligne le rapport Avicenne, il faut redynamiser sa politique étrangère, assurer une présence, une visibilité. Elle y détient trop d'intérêts politiques, économiques, financiers et culturels pour se laisser distancer par d'autres acteurs, ou voir son rôle dilué dans des initiatives trop globales qui la relèguent à un second rang.

On comprend maintenant pourquoi le président français veut remettre la France à la place qui lui revient par la géographie, l'histoire et les intérêts. Son discours se comprend eu égard à l'image que la France a d'elle-même et du rôle qu'elle croit lui revenir. Mais surtout il se justifie pleinement : *impliquer les États les plus proches et les plus concernés dans des initiatives régionales est quelque chose qui se pratique ailleurs en Europe.*

À cet égard, on peut se demander si les concepteurs du projet d'UM ne se sont pas inspiré des initiatives en cours au nord de l'Europe, telles que :

– le Conseil des États de la mer Baltique, mis sur pied en 1992 et qui fait de la sécurité collective un de ses objectifs primordiaux ;

---

8. B. Khader, « La nueva ofensiva comercial de EE. UU en el mundo arabe y el Mediterraneo », *Economía Exterior*, n° 34, automne 2005, p. 1-10.

–le Conseil euro-arctique de la mer de Barents, créé en 1993 à l'initiative de la Norvège ;

–le Conseil arctique (1996) qui unit les pays scandinaves, la Russie, le Canada, les États-Unis et l'Islande et qui se focalise sur la protection de l'environnement dans une région qui couvre plus de 1,5 million de km<sup>2</sup> ;

–le Conseil nordique (1996) ;

–la Dimension septentrionale, lancée en 1997, qui regroupe l'UE, la Russie, l'Islande et la Norvège dans le dessein de promouvoir des projets communs et d'améliorer les conditions de vie des populations des zones frontalières.

Toutes ces *coopérations ciblées* autour de problèmes concrets (gestion de la frontière, trafics de tout genre, exploitation des ressources halieutiques ou naturelles, transport maritime, pollution, etc.) regroupent un nombre limité d'États voisins ou d'États concernés.

Toutes ces coopérations régionales sont soutenues par l'UE, à titre de pourvoyeur principal d'aide, ou à titre subsidiaire. L'UE s'en réjouit, ne s'en offusque pas et, parfois, elle y est associée de plein droit. Fait saillant, une résolution du Parlement européen, en date de janvier 2003, invitait la Commission à étudier la viabilité d'une ligne budgétaire distincte consacrée à la Dimension septentrionale dans le budget de 2004. On ne sait pas ce qu'il est advenu de cette proposition. Mais c'est une indication que l'idée d'un Conseil méditerranéen, voire d'une Dimension méridionale méditerranéenne n'est pas absurde en soi.

Ainsi, au vu de ce qui se passe ailleurs, la proposition française d'UM ne manque pas d'à-propos et fait sens, puisqu'il s'agit globalement de maximiser les champs de coopération entre des voisins, autour d'intérêts partagés, pour « tracer les lignes d'un futur commun souhaitable<sup>9</sup> ». En somme, il s'agirait de *mettre en place quelque chose qui soit plus petit que la PEV et plus efficace que le partenariat euro-médi-*

---

9. P. Lorot, éditorial d'un numéro spécial de *Géoéconomie* consacré à l'Union méditerranéenne, Institut Choiseul, 2007, n° 42, p. 5.

*terranéen*. Quelque chose qui serait, si je m'autorise sa formulation en anglais, « *smaller than the European Neighbourhood Policy and smarter than the Barcelona Process* ».

Mais alors, pourquoi cette levée de boucliers contre l'Union méditerranéenne ?

## LES MÉRITES DE LA PROPOSITION FRANÇAISE

---

Rarement une proposition comme celle de Nicolas Sarkozy n'a alimenté autant de débats et suscité autant de réactions. C'est d'ailleurs son premier mérite : cela traduit le retour de la Méditerranée au centre des préoccupations et souligne l'importance de l'enjeu méditerranéen. Ali Bensaad et Jean-Robert Henry le soulignent clairement : « À l'échelle continentale, le rapport à la Méditerranée est devenu un des facteurs organisateurs du projet européen et un révélateur de ses crises... » Pour la France en particulier, son rapport à la Méditerranée et plus spécifiquement au Maghreb, n'est pas seulement un enjeu majeur de politique étrangère, « c'est aussi un enjeu qui touche profondément à l'histoire et à la composition de la société française<sup>10</sup> ».

Le deuxième mérite de la proposition c'est de sortir l'UE de son apathie, de l'amener à s'interroger sur la pertinence, la cohérence, et l'efficacité de ses politiques méditerranéennes, de procéder à une véritable évaluation de son action, et de répondre aux questions qui lui sont constamment posées : pourquoi les dirigeants arabes ont-ils fait défection lors du sommet du dixième anniversaire du processus de Barcelone ? Pourquoi celui-ci n'a pas réussi son pari de réduire les écarts de prospérité entre les partenaires, d'impulser de véritables réformes politiques, et de retisser les fils du dialogue culturel ? Pourquoi la dégradation de la situation en Palestine a-t-elle contaminé le processus de Barcelone, alors que l'UE misait, au contraire, sur les retombées positives du partenariat euro-méditerranéen sur le processus de paix israélo-arabe ? Pourquoi la PEV est vue par les

---

10. *Le Quotidien d'Oran*, 7 juin 2007.

pays du Sud comme une simple compensation pour les pays qui n'ont pas vocation à l'adhésion ? Et en quoi cette bilatéralisation excessive qui fonde la PEV peut-elle contribuer à une « dynamique régionale productive » ?

En adoptant une posture critique par rapport aux politiques européennes de la Méditerranée, même si elle me paraît excessive dans la formulation et peu nuancée quant au contenu, le président Sarkozy ouvre à nouveau le débat, au sein des institutions européennes, sur la logique profonde de leurs interventions en Méditerranée.

Le troisième mérite de l'UM, c'est l'approche pragmatique du projet, le gradualisme de la méthode, l'égalité « affichée » entre les participants et le nombre réduit des États impliqués. À cet égard, il faut rapidement lever le voile : qui seront les « heureux élus » outre les huit pays méditerranéens de l'UE ? Va-t-on, dans un premier temps, inviter les 25 pays riverains de la Méditerranée (y compris les pays assimilés aux pays riverains : notamment le Portugal, la Mauritanie et la Jordanie) ou simplement les pays du Maghreb auxquels on adjoint quelques pays du Machrek ?

La question est importante car elle pourrait déterminer à la fois l'efficacité recherchée du projet, mais aussi l'accueil qui lui sera réservé. Hubert Védrine serait favorable à la seconde option : « Il faut éviter d'inclure trop de pays avec tous leurs problèmes. [...] Il faudra commencer avec quelques pays, puis élargir l'Union à d'autres...<sup>11</sup> »

En dépit de ces quelques mérites, les réactions ne sont guère enthousiastes. Voyons cela de plus près.

### Réactions à l'initiative française

Malgré les mérites de l'initiative française, très vite l'UM suscite, au sein de l'UE, un certain agacement. Ainsi Michel Rocard, ancien Premier ministre et député européen, expliquait le 7 septembre 2007 qu'il avait refusé une mission qu'entendait lui confier le président

---

11. Cité par K. Bennhold, « Mediterranean Union Plan : lofty but vague », *International Herald Tribune*, 25 octobre 2007, p. 3.

Sarkozy sur l'UM, estimant que « cette mission risquait d'ouvrir un conflit dommageable, et en tout cas paralysant, avec les institutions européennes ». « J'ai proposé, ajoute-t-il, de s'y prendre autrement et de changer le calendrier de la mission, mettant des étapes et négociant d'abord avec l'Europe [...], mais le président n'a pas souhaité cette distinction. »

Cette réaction est révélatrice des réserves européennes sur la démarche et la méthode du président français. Certes, ceux en charge du dossier méditerranéen, au sein de la Commission, sont conscients de l'urgence de dynamiser les politiques en cours. D'ailleurs, le 3 septembre 2007, Benita Ferrero Waldner, commissaire chargée des Relations extérieures, réunissait, à cet effet, la toute première réunion entre les ministres des « 16 pays voisins » concernés par la PEV. À une question de H. Ben Ayache sur l'UM la commissaire a été on ne peut plus claire : « Tous les projets qui entrent dans cette dynamique et qui pourraient être portés par l'UE sont bienvenus. Mais cela doit entrer dans ce cadre<sup>12</sup>. » Dans une autre déclaration, la commissaire récusait ouvertement la démarche solitaire du président français : « Nous sommes en faveur de tout ce qui peut renforcer la coopération, pour autant que l'ensemble de l'Union européenne soit impliqué, même si certains États sont plus intéressés que d'autres<sup>13</sup>. »

D'autres réactions reflètent certains doutes quant à la pertinence de l'idée même de l'UM. Au nom de la présidence de l'UE, Victor Monteiro estimait qu'il était impossible d'envisager le lancement de l'UM réunissant des pays tiers méditerranéens « sans avoir réglé au préalable les problèmes politiques entre eux ». Réflexion pertinente mais qui n'avait pas été prise en compte lors du lancement du processus de Barcelone où on a invité des pays toujours en conflit.

Au sein de la Commission et du Parlement européen, certaines voix s'interrogent sur la pertinence d'un projet d'essence

---

12. Entretien diffusé à la Conférence de Malte, organisée par MEDAC, 27-28 octobre 2007.

13. Voir [http://ec.europa.eu/external\\_relations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/index_en.htm)

intergouvernementale dont nombre de domaines d'intervention envisagés (environnement, sécurité collective, énergie, développement humain et social, dialogue culturel, etc.) ne relèvent plus du tout, ou partiellement, de la compétence des États, mais des compétences de l'UE. En plus, les enjeux qui fondent l'UM proposée ne concernent pas seulement les pays européens méditerranéens, mais également les autres. Sans oublier naturellement qu'il sera difficile de financer des initiatives avec l'argent de l'UE si tous les pays ne sont pas consultés, et éventuellement associés.

À cet égard, la réaction des Allemands est éclairante. Angela Merkel ne fait guère mystère de son agacement : « Il se pourrait que l'Allemagne se sente pour ainsi dire plus concernée par l'Europe centrale et orientale et la France plus attirée du côté de l'Union méditerranéenne : cela pourrait alors libérer des forces explosives dans l'Union européenne et cela, je ne le souhaite pas », déclare-t-elle lors d'une conférence à Berlin le 5 décembre 2007, avant d'ajouter : « Je crois qu'il faudrait faire une offre en la matière à tous les autres États européens. [...] Si tous les pays ne souhaitent pas participer, il est possible de le réaliser par le biais d'une coopération renforcée. »

Toute aussi significative est la réaction du président du Parlement européen, Hans-Gert Pöttering, qui n'a pas manqué de reprocher au président français d'« avoir ignoré le Parlement européen lors du lancement de son projet ». Il poursuit sur un avertissement : « le Parlement européen sera pris au sérieux<sup>14</sup> », et d'ajouter, en écho aux autres responsables européens, qu'« il est important que l'Union méditerranéenne, quelle que soit la forme qu'elle prendra, renforce et approfondisse le processus de Barcelone ». Se plaçant sur un autre registre, plus terre à terre, la Pologne, quant à elle, a manifesté son étonnement face aux largesses financières que prodigue l'UE au sud en comparaison des « 500 millions d'euros » qu'elle consacre à son voisin ukrainien.

---

14. *El País*, 14 mars 2008.

En somme, les premières réactions des pays européens portent autant sur la méthode que sur la pertinence, la compétence et le financement de l'UM. Les Français s'attendaient-ils à un tel scepticisme ? Probablement pas, à en juger par certains propos irrités de leurs diplomates. Ainsi l'ambassadeur Degallaix s'est-il étonné de telles réactions, alors que l'UM n'est, à ce stade, qu'une idée, un concept, et s'est empressé de lever « quelques contresens » dans les réactions à l'idée française. Tout d'abord, dit-il, l'UM « n'est pas une machine de guerre contre le processus de Barcelone ni un substitut », « elle ne repose pas sur un groupe pionnier de *happy few* », qu'il s'agit d'« un partenariat ouvert et non fermé », et l'UM « est une idée tournée résolument vers des résultats ». L'ambassadeur griffe au passage le partenariat euro-méditerranéen demeuré « prisonnier des considérations politiques » liées à la situation du Moyen-Orient et à la lutte contre le terrorisme et l'immigration. Certes, ce sont des questions « essentielles », mais elles « ne doivent pas empêcher des progrès sur d'autres dossiers<sup>15</sup> ».

### Réactions des États méditerranéens

Au moment du lancement de l'idée d'UM, les États européens de la Méditerranée évitent l'opposition frontale, mais il est clair, même si l'idée d'une *coopération renforcée* peut légitimement les séduire, que l'activisme français les prend de court et finalement les agace. Aussi disent-ils soutenir le projet, mais du bout des lèvres en accompagnant le soutien d'avertissements clairs : « Cette UM doit s'inscrire dans une approche *globalement euro-méditerranéenne* », affirme Miguel Angel Moratinos, ministre espagnol des Affaires étrangères. Le président du Conseil italien fait montre de la même prudence. Cette attitude hésitante va changer, comme on le verra plus loin, avec l'appel de Rome.

Au sud de la Méditerranée, on ne peut pas dire que l'UM suscite un engouement particulier. Au Maghreb, le Maroc recherche surtout

---

15. Voir [www.webmanagercenter.com/management/article](http://www.webmanagercenter.com/management/article)

un « statut différencié » du fait de sa proximité géographique, de son implication dans les projets communautaires (système Galileo, participation à l'opération Althéa en Bosnie, et signature de l'accord « Ciel ouvert », etc.). Mais en attendant, le ministre marocain des Affaires étrangères, Taïeb Fassi-Fihri, se dit favorable à l'UM. Cependant, l'ambassadeur du Maroc à Paris, Fathallah Sigilmassi<sup>16</sup> avertit : si l'agenda de l'UM est de freiner l'immigration et de lutter contre le terrorisme, et s'il s'agit essentiellement de préserver la sécurité de l'Europe, alors « je ne pourrai pas vendre le projet à mon pays ».

L'Algérie s'en tient à son accord d'association avec l'UE. Quant à la Tunisie, elle préférerait un renforcement de la formule « 5 + 5 » relative à la Méditerranée occidentale.

Dans le Machrek arabe, on demeure dubitatif quant à la valeur ajoutée de l'UM et quant à sa capacité de surmonter les contraintes structurelles qui ont handicapé le processus de Barcelone. Mais cela n'empêche pas le président Moubarak de se montrer ouvert : « Personnellement, je pense que c'est une excellente proposition qui mérite d'être examinée<sup>17</sup>. » Cela me rappelle la réplique cinglante de Mao Zedong à un diplomate européen qui lui demandait ce qu'il pensait de l'Occident. « C'est une bonne idée », lui répondit sarcastiquement le dirigeant chinois.

Les Turcs sont plus ulcérés par le justificatif de l'UM. « *It is a non starter* », réagit Sinan Ulgen, un ex-diplomate turc. Les Turcs n'acceptent pas que l'UM soit présentée comme un prix de consolation, un ersatz ou une alternative à leur volonté d'adhésion. Certes, la Turquie jouera le rôle qui lui revient de droit dans toute architecture méditerranéenne, mais pas au prix d'une non-adhésion.

À l'opposé du concert des opposants et sceptiques, la position d'Israël est plus favorable, mais les raisons invoquées en disent long sur ses attentes. Un diplomate israélien le dit sans détours : « L'UM

---

16. Cité par K. Bennhold, *ibid.*

17. A. Simsek, « Debate over Mediterranean Union heats up in Europe », *Southern European Times*, 13 août 2007.

nous offre une autre occasion pour dialoguer avec des pays avec lesquels nous avons eu quelques difficultés à parler. » Ainsi l'UM serait une enceinte qui permettrait à Israël de normaliser ses relations avec ses voisins sans devoir se réconcilier avec eux, c'est-à-dire, résoudre le conflit qui les oppose à l'État hébreu.

### Réactions des médias et des intellectuels

Celles-ci sont de la même veine : doute et scepticisme. Mais certains intellectuels reconnaissent à l'UM quelques vertus. Ainsi en est-il d'Alexandre Adler<sup>18</sup>, qui lui reconnaît quatre vertus :

– avec l'UM, on sort par le haut du processus de Barcelone qui n'était qu'un arrangement et sans mécanisme de propulsion. Avec l'UM, le politique sera décisif : les États doivent assumer leurs responsabilités et donc mettre un terme à leurs rivalités ;

– le nouveau mécanisme énonce de manière implicite que « les différents secteurs géographiques du monde musulman appartiennent à des espaces plus vastes qu'ils partagent avec des non-musulmans » ;

– ce même mécanisme oblige, par sa logique même, Israël et ses voisins à se reconnaître mutuellement ;

– l'UM est un précédent excellent pour proposer ensuite une Union eurasienne, regroupant la Russie, l'Ukraine, les pays du Caucase et l'Asie centrale.

Si telles sont les uniques vertus du projet d'UM, la France a tout intérêt à le mettre au placard. En effet, il faut être naïf d'imaginer que l'UM puisse, par le simple fait d'exister, régler des conflits, comme celui du Proche-Orient qui dure depuis 60 ans. Si en amenant Arabes et Israéliens à travailler ensemble, l'on pouvait, par miracle, convaincre Israël de se retirer des territoires occupés, de démanteler ses colonies et de détruire le « mur de la honte » qui éventre les territoires de Palestine, alors tout le monde se mobiliserait pour mettre l'UM sur pied. La réalité, malheureusement, n'est pas aussi simple. Le projet du

---

18. *Le Figaro*, 16 juillet 2007.

Marché commun n'a pas précédé le règlement des conflits européens et la réconciliation franco-allemande, il est venu après. *Vouloir faire le contraire au Proche-Orient, c'est postuler que l'intégration conduit à la paix, alors que c'est la paix qui – dans l'expérience européenne – a permis le projet d'intégration.*

Quant à dire que l'UM va convaincre les pays musulmans qu'ils font partie d'un vaste ensemble, c'est redécouvrir la poudre, comme s'il fallait l'UM pour s'en rendre compte. Pour ce qui est de l'effet de démonstration sur d'autres aires géographiques, voilà une bien téméraire prophétie.

Jean-Claude Casanova<sup>19</sup>, autre éminent spécialiste, se contente d'affirmer que l'UM est « un chemin juste et difficile ». Chemin juste, dit-il, parce que, « si cette Union se réalisait, elle serait le point de rencontre des trois sœurs latines [...], des autres pays méditerranéens de l'Europe et des partenaires extérieurs ». L'observation est bien maigre. En revanche, Casanova est plus pertinent lorsqu'il détaille les écueils :

– le premier consiste à persuader les partenaires européens qu'un cadre nouveau s'impose pour donner une énergie plus grande à la coopération ;

– le deuxième tient à la question turque. Est-ce que Nicolas Sarkozy sera en mesure d'expliquer que son refus de l'adhésion de la Turquie « ne repose sur aucune hostilité aux pays musulmans que l'on souhaite associer à l'Europe dans un cadre où ils restent ce qu'ils sont et l'Europe reste ce qu'elle est » ;

– le troisième écueil vient de la qualité même du projet. En effet, « il est rare de voir des hommes d'État adhérer rapidement à une idée juste ».

En somme, suggère Casanova, l'UM est une idée juste parce qu'elle insuffle une énergie nouvelle, mais il faut convaincre l'UE de son

---

19. J.-C. Casanova, « L'Union méditerranéenne : un chemin juste et difficile », *Corsica*, n° 95, août 2007.

utilité, persuader les Turcs de « rester là où ils sont » et convaincre les chefs d'État de soutenir cette « idée juste ».

Au niveau des chercheurs, la clarification de Michael Emerson et de Nathalie Tocci<sup>20</sup> ressemble à un catalogue de questionnements sur le rapport de l'UM au processus de Barcelone, sur les domaines d'intervention de l'UM (qui recoupent les compétences de l'UE), sur sa valeur ajoutée, sur le chevauchement possible avec les autres politiques européennes.

Pour les auteurs, qui se veulent constructifs, une meilleure idée serait de revoir l'architecture du processus de Barcelone et de la politique de voisinage, par exemple en séparant les voisins méditerranéens des voisins de l'Est et du Caucase. Cela rejoint ma propre proposition, à la différence près que je propose de scinder la PEV en trois groupes et non deux :

- une initiative UE-pays de l'Est-pays du Caucase ;
- une initiative euro-arabe ;
- une initiative UE-Israël.

C'est la seule manière de contourner l'obstacle du conflit israélo-arabe qui contamine tous les projets de coopération en cours. Mais une fois le conflit résolu, Israël pourra rejoindre les autres pays du Proche-Orient et participer à des activités régionales.

Le point de vue d'Alvaro Vasconcelos<sup>21</sup>, directeur du centre de l'UEO à Paris et ancien secrétaire général d'Euromesco est intéressant. Vasconcelos revient sur le postulat de base du processus de Barcelone qui veut que le développement des pays tiers méditerranéens conduise nécessairement à leur stabilité, peut-être même à leur démocratisation. Or, dit-il, cette « équation développement-stabilité a été un échec ». Il convient désormais, affirme-t-il, de donner la priorité à la démocratie. Mais en dépit des critiques légitimes du processus de Barcelone, celui-ci reste aux yeux de Vasconcelos « le

20. « A little clarification, please, on the Union of the Mediterranean », *CEPS Commentary*, 8 juin 2007.

21. « Une Union euro-méditerranéenne », MED 2007, IEMED-Cidop, Barcelone, 2007, p. 15.

*cadre le plus adéquat* », mais il faut le renforcer, par exemple par un *Plan Marshall pour la Méditerranée* (proposition du ministre portugais Luis Amado), ou par « une *Union euro-méditerranéenne* » (proposition de Moratinos). Cette dernière idée a, à l'évidence, les faveurs de l'auteur, car l'UM bouscule une règle établie qui veut que la problématique méditerranéenne soit posée dans « le cadre d'une perspective commune », ce qui signifie que la Méditerranée est la frontière sud de l'Allemagne et que l'Estonie est la frontière nord du Portugal. Ainsi, pour lui, le seul projet véritablement mobilisateur pour la région « est une communauté euro-méditerranéenne basée sur des valeurs ayant contribué à la réussite de l'intégration européenne ». Cette communauté euro-méditerranéenne aura pour principale tâche de *faire la paix*, condition nécessaire aux projets régionaux et à l'approfondissement démocratique.

Cette idée de la paix comme fondement de tout projet euro-méditerranéen est reprise par Pascal Boniface<sup>22</sup>. « Si l'Europe a avancé, c'est parce qu'elle était en paix », écrit Boniface. Et il ajoute avec justesse : « Les projets communs ont consolidé la paix, ils ne l'ont pas précédée. » Cet argument peut difficilement être réfuté car *avant de partager les fruits de la paix, il faut d'abord la faire*.

Une dernière réaction renvoie à l'américanophilie du président français. Certains journalistes du Sud<sup>23</sup> font remarquer que l'UM est pour la France ce que le projet du grand Moyen-Orient est pour les États-Unis. Or, disent-ils, regardez où nous a mené le projet du grand Moyen-Orient ! Il ne faut pas répéter la même erreur, avertissent-ils.

---

22. « Le projet méditerranéen face au problème israélo-palestinien », *Réalités*, 1-7 novembre 2007, p. 19.

23. Voir par exemple H. Kharroubi, « Que cache le projet de l'UM ? », *Le Quotidien d'Oran*, 22 septembre 2007.

## L'UNION MÉDITERRANÉENNE : UNION DE PROJETS OU PROJET D'UNION ?

---

L'idée d'UM n'a pas germé dans la tête du président français : elle est le fait d'une orchestration collective, dans laquelle ont participé des experts, des députés de l'UMP et les principaux conseillers de l'Élysée. Déclarée comme « axe majeur » de la politique étrangère française, l'idée s'est imposée dans les débats institutionnels et médiatiques. Comme une Union de projets, plus qu'un projet d'Union, l'UM s'inspire des débuts de la construction européenne et se fonde sur la méthode des pères fondateurs du projet européen : des actions concrètes et des solidarités construites. Avec le temps, elle pourrait se doter d'institutions propres et éventuellement des institutions communes avec l'UE. Mais il y a deux éléments qui rebutent dans *l'initiative française* : ce n'est ni une politique méditerranéenne de l'Union européenne, ni une politique arabe de la France<sup>24</sup>.

### L'UM et l'UE

Un des mérites des initiatives méditerranéennes de l'UE c'est l'implication de tous les membres. En 1998, un chercheur allemand, Volker Perthes, rédigeait un « Euromesco paper », avec le titre évocateur suivant : « *Germany gradually becoming mediterranean state* » (« L'Allemagne devient progressivement un État méditerranéen »). De son côté, le Danemark a inscrit dans le Livre blanc « la stabilité de la Méditerranée » comme « intérêt national ». Tandis que la Finlande estimait qu'elle était un « pays riverain de la Méditerranée » dès lors qu'elle adhérerait à l'UE.

Ainsi l'UM pose aux autres pays européens du Nord un sérieux dilemme. Ceux-ci auront-ils quelque chose à dire ? Devront-ils contribuer au financement ? À travers quels instruments ? Banque européenne d'investissement (BEI) ? Facilité euro-méditerranéenne

---

24. Jolie formule de J. Abou Assi, « L'Union méditerranéenne : nouvelle politique arabe ? », [http://www.agoravox.fr/auteur.php3?id\\_auteur=23481](http://www.agoravox.fr/auteur.php3?id_auteur=23481)

d'investissement et de partenariat (FEMIP) ? ou une Banque méditerranéenne d'investissement ? En outre, ils se demandent quelle forme pourrait prendre cette UM : une institution à part entière avec conseil, commission, Parlement et Cour des comptes ? ou une sorte de Conseil de l'Europe ? Dans ce cas, avec quelle efficacité quand on sait que le Conseil d'Europe n'a pas pu jouer le moindre rôle dans la solution des conflits à l'intérieur du continent européen ?

Le rapport de l'UM avec les institutions européennes est donc loin d'être clarifié. En revanche, ce qui est certain c'est qu'aucun pays européen n'acceptera que les moyens financiers de l'UE soient mis au service des seules ambitions de la France. Cela explique en grande partie le glissement sémantique imposé à la France par le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008, puisque l'Union méditerranéenne, devenue Union pour la Méditerranée avec l'appel de Rome, est rebaptisée à nouveau « Processus de Barcelone-Union pour la Méditerranée » (voir plus loin).

### **L'UM et les pays arabes**

On ne voit pas clair non plus dans le rapport UM-pays arabes. Ceux-ci ne comprennent pas pourquoi le président Sarkozy présente cette UM comme un « substitut » à « la politique arabe de la France », hors le cadre dans lequel il faudrait repenser la politique arabe de la France. Cette politique, initiée avec Charles de Gaulle, était voulue pour rompre avec la vision d'une France alignée sur les positions israéliennes, au moins jusqu'à la guerre de 1967. Elle n'était pas anti-israélienne par définition, mais elle était censée être au service d'une politique française d'équilibre et correspondait parfaitement aux intérêts stratégiques, politiques, culturels et économiques de la France dans une région si proche. Ce n'était donc ni une politique insensée, ni, encore moins, une politique honteuse dont le président Sarkozy chercherait à s'en défaire. Au contraire, elle permettait à la France de s'exprimer librement, de ne pas s'aligner systématiquement sur la politique américaine, et finalement de « faire la différence ».

Or la présentation de l'UM comme une alternative à ce que « jadis on appelait la politique arabe de la France<sup>25</sup> » étonne les Arabes qui décèlent dans ce propos l'influence d'un courant de pensée dans l'entourage du président qui pense que l'affichage d'une politique arabe de la France va à l'encontre d'un rapprochement avec l'Amérique et d'une normalisation avec Israël. Cela explique sans doute que Nicolas Sarkozy, en tant que président de l'UMP, se soit rendu à plusieurs reprises en Israël, sans daigner, une seule fois, visiter les Territoires palestiniens et constater, *de visu*, les ravages de l'occupation. Ce penchant pro-Israélien est couplé à un virage pro-américain. Sans doute les deux vont-ils de pair. Et l'on peut difficilement en contester la légitimité.

Mais ce qui fait problème, pour les pays arabes, c'est que la consolidation des relations de la France avec Israël et que sa réconciliation avec l'Amérique se fassent au détriment d'une politique arabe qui a fait ses preuves : il suffit de constater l'image plutôt positive de la France comparée à l'anti-américanisme rampant dans les populations arabes. Pourquoi dès lors, enterrer la politique arabe de la France ? Le remarquable rapport Avicenne, rendu public en avril 2007, n'insiste-t-il pas, au contraire, sur l'importance de la région arabe pour la France - et, je dirais, pour l'Europe ? J'en veux pour preuve le rapport présenté par Michel Rocard au Parlement européen en 2007 sur la réforme des sociétés arabes qui souligne l'urgence pour l'UE de soutenir le monde arabe dont l'avenir est inextricablement lié à celui de l'Europe.

Allant à contre-courant, Nicolas Sarkozy ne prononce presque jamais les mots « pays arabes » ou « monde arabe », alors que les États arabes constituent l'écrasante majorité des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. La notion même d'arabité, élément constitutif essentiel de l'être collectif des Arabes, n'est jamais évoquée, comme si les Arabes n'avaient rien en commun. Est-ce là le signe

---

25. Discours de N. Sarkozy, à Tanger, 23 octobre 2007.

de la « rupture », qui est le concept phare de la nouvelle doctrine de la diplomatie française ? Il y a lieu de le croire, affirment Béatrice Patrie et Emmanuel Espanol<sup>26</sup>. Et cela en raison de la position très atlantiste du président français qui rompt avec la doctrine française de l'indépendance stratégique et qui remet en question le rapport particulier de la France au monde arabe. On ne comprendrait pas autrement son acharnement à vouloir se réconcilier les faveurs de l'administration américaine et à présenter la France comme « l'alliée indéfectible » de l'Amérique.

Cette nouvelle réorientation de la diplomatie française est également visible sur le dossier israélo-arabe. Ami d'Israël depuis belle lurette – et il ne s'en cache pas –, Nicolas Sarkozy est, depuis son élection en mai 2007, d'un silence assourdissant sur les violations quotidiennes commises par Israël dans les territoires occupés. Pire, devant les ambassadeurs réunis le 27 août 2007 à l'Élysée, il a même utilisé le terme *Hamastan*, cher à la droite israélienne, en référence au Hamas palestinien, pourtant vainqueur légitime d'élections démocratiques cautionnées par la communauté internationale. Plus tard, recevant Ehud Olmert, Nicolas Sarkozy s'extasie : « C'est un miracle que sur les restes [...] du peuple juif, un tel État [Israël] ait vu le jour. » À de multiples autres reprises, Nicolas Sarkozy rappelle que la sécurité d'Israël « est une ligne rouge qui ne peut être discutée ». Bien qu'Israël ait tué 453 Palestiniens (contre 9 Israéliens tués) depuis la Conférence d'Annapolis de novembre 2007, Sarkozy ne manque jamais une occasion pour condamner « le terrorisme dont est victime la population israélienne ». Il se fait même l'avocat d'Israël tant qu'« État juif » : « Il n'est pas raisonnable, dit-il, de demander à la fois un État indépendant et le retour des réfugiés dans l'État d'Israël, dans lequel il y a aujourd'hui, une minorité d'un million d'Arabes »<sup>27</sup>.

---

26. B. Patrie et E. Espanol, *Méditerranée : adresse au président de la République Nicolas Sarkozy*. Sindbad, Paris, 2008.

27. Les citations sont tirées de l'ouvrage de B. Patrie et E. Espanol, *op. cit.*, pp. 55-57.

À partir de ce constat, nombreuses sont les plumes journalistiques qui voient dans l'UM une sorte de manœuvre pour passer au-dessus du conflit israélo-arabe en promouvant des projets régionaux. L'UE a cru, par le processus de Barcelone, faire de même : elle s'est cassé les dents. Avec l'UM, on risque de connaître les mêmes déconvenues.

## **LES DERNIERS CORRECTIFS ET ÉCLAIRCISSEMENTS APPORTÉS AU PROJET D'UNION MÉDITERRANÉENNE**

---

Les réserves et les oppositions suscitées par le projet du président français conduisent experts et politiques à le remettre « sur le métier », afin de rencontrer les objections et les interrogations qui fusent de toutes parts. Le président français confie à l'ambassadeur Alain Le Roy la lourde tâche d'expliquer aux partenaires du Nord et du Sud le bien-fondé du projet, de les rassurer quant aux intentions françaises et de les convaincre non seulement d'appuyer l'UM, mais surtout de s'y impliquer activement. Henri Guaino, conseiller spécial du président de la République, et homme clé de l'Élysée, se charge du suivi et est le représentant du président de la République auprès des chefs d'État et de gouvernement pour « porter son projet<sup>28</sup> ».

Mais les éclaircissements et les correctifs qu'apportent les responsables politiques au projet d'UM sont nourris par les rapports publiés entre octobre et décembre 2007. J'en épingle deux en particulier :

- le rapport d'un groupe d'experts réunis par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union méditerranéenne (octobre 2007) ;
- le rapport d'information « Comment construire l'Union méditerranéenne », enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale française le 5 décembre 2007.

---

28. Interview de H. Guaino par H. Ben Yaïche, in *New African*, février-avril 2008.

## **Le rapport du groupe d'experts réunis par l'Institut de la Méditerranée**

Présidé par le professeur Jean-Louis Reiffers, ce groupe informel de « hauts experts » a publié son rapport en octobre 2007<sup>29</sup>. Il entend répondre à quelques objections et apporter quelques éclaircissements au projet d'UM. Pour ce faire, il aborde une dizaine de thèmes, inégalement élaborés.

Le premier thème concerne le concept d'Union méditerranéenne. Le groupe dit y adhérer entièrement en tant qu'« ancrage fort », et le décrit comme « un processus endogène et volontaire », fondé sur « des actions ciblées », visant un « but commun » et fonctionnant sur le mode de la « codécision ». L'UM sera ouverte aux pays de l'UE, surtout l'Allemagne qui doit en être « un des moteurs ».

Le deuxième thème concerne la relation entre l'UM et l'UE. Sur cette question, le groupe souhaite la poursuite des politiques visant l'installation d'une « zone de libre-échange approfondie », tout en soulignant les limites des dispositifs actuels. Mais le groupe plaide pour un « dispositif complémentaire » et « pas substituable » à ceux qui existent. Aussi marque-t-il sa préférence pour le concept d'Union méditerranéenne et non d'Union euro-méditerranéenne, sans doute pour bien souligner qu'il ne s'agit pas d'une autre politique européenne.

Le troisième thème recoupe le précédent et analyse la manière de situer l'UM par rapport aux politiques européennes existantes. Pour le groupe des experts, l'UM doit s'attacher à six objectifs prioritaires :

- offrir un cadre de dialogue politique « *d'égal à égal* », fondé sur « *une stratégie politique commune spécifique* », couvrant quatre aspects : la paix et la sécurité, l'économie et le social, la culture et la société civile et enfin l'environnement ;
- l'UM s'attachera à développer une « *économie relationnelle* », tenant compte des contraintes sociales et des contextes ;

---

29. Disponible à l'adresse : [http://www.femise.org/PDF/RAPPT\\_UM\\_071105\\_fr.pdf](http://www.femise.org/PDF/RAPPT_UM_071105_fr.pdf)

– l'UM cherchera à hiérarchiser les actions en fonction « *des contraintes politiques démocratiquement exprimées et des contextes sociaux* » ;

– l'UM traitera la question de la pauvreté ainsi que celle de l'équilibre social et territorial ;

– l'UM intégrera davantage les actions de la société civile et consolidera les réseaux mis en place ;

– l'UM aura un champ d'action privilégié : tout ce qui n'est pas des compétences exclusives de l'UE, par exemple l'éducation, la formation, la culture et les institutions sociales.

Le quatrième thème porte sur le périmètre géographique de l'UM. Sur ce point, le groupe des experts pense que l'UM doit être prioritairement ouverte aux pays riverains et à tout pays désirant y adhérer. À terme, le processus pourrait s'élargir jusqu'à correspondre aux frontières actuelles du processus de Barcelone. Faut-il inclure les pays du Moyen-Orient avant la solution des conflits, s'interroge le groupe ? Oui, pense-t-il, car « la résolution des conflits ne doit pas être une condition *sine qua non* pour participer à l'UM ».

Le cinquième thème porte sur l'architecture institutionnelle. Une union accomplie avec une structure institutionnelle propre ou une structure allégée à l'image de la CECA ? Le groupe ne tranche pas vraiment, mais il affirme qu'il est nécessaire d'avoir une « structure intergouvernementale fonctionnant en codécision », « une charte précisant les valeurs partagées et les objectifs à atteindre ». Cela peut prendre la forme d'un Haut Commissariat, d'« agences spécialisées » avec un « dispositif permanent d'évaluation des résultats » au regard des objectifs fixés.

Le sixième thème concerne la structure juridique. Sur ce point, le groupe d'experts penche pour une structure de type « coopération renforcée » qui permet de bénéficier du soutien de l'UE. L'inconvénient, ajoute-t-il, est qu'elle fait de l'UM une « initiative européenne » proposée aux pays méditerranéens et non un nouveau dispositif fonctionnant sur le mode de l'égalité et de la codécision. Le groupe

prend acte du risque et propose d'aller vers une coopération renforcée sur des sujets « spécifiquement méditerranéens ».

Le septième thème porte sur un listing des sujets qui seraient insuffisamment traités dans le cadre des politiques européennes et qui pourraient constituer les domaines d'intervention prioritaire dans le cadre de l'UM : infrastructures, questions institutionnelles (sécurité juridique, règlement des conflits commerciaux, etc.), le problème de la pauvreté et des inégalités sociales et territoriales, la connaissance et les compétences (production du savoir et recherche) ainsi que la valorisation de la recherche, le dialogue interculturel (éventuellement création d'un Collège de la Méditerranée) et enfin l'environnement et le développement durable.

En ce qui concerne l'environnement et le développement durable, le groupe d'experts propose trois agences :

- une commission méditerranéenne du développement durable ;
- un observatoire méditerranéen de l'environnement ;
- une agence méditerranéenne de l'eau.

Mais avec quelles ressources ? C'est le huitième thème du rapport. On pense aux ressources de l'UE, aux contributions des autres bailleurs de fonds et à la mobilisation de l'épargne des migrants. Pour cela, il est proposé de créer une institution financière spécialisée sur la Méditerranée qui pourrait prendre la forme d'une « Banque de la Méditerranée ».

Enfin, dans le neuvième thème, le rapport de l'Institut de la Méditerranée souligne l'importance d'intégrer à l'UM les opérateurs infranationaux (régions, villes et départements). Cela ne devrait pas poser beaucoup de problèmes au Nord, mais au Sud c'est plus problématique, car les opérateurs infranationaux sont souvent trop liés aux pouvoirs centraux.

## Commentaires

Le rapport de l'Institut de la Méditerranée comprend deux volets : le premier est analytique et l'autre est propositionnel. En ce qui

concerne l'analyse, le rapport du groupe d'experts puise largement dans les rapports annuels du réseau FEMISE financé par l'UE. Il s'agit essentiellement d'un bilan, sans complaisance, du processus de Barcelone et de la politique de voisinage dont on souligne les limites et mêmes les incohérences. Mais le groupe se garde bien de rejeter en bloc les politiques européennes qu'il qualifie de « dispositifs centraux ».

C'est donc au niveau des propositions que le groupe de l'Institut de la Méditerranée entend apporter une contribution significative voire un « correctif » au projet initial du président français. Ainsi, dans le souci de ne pas dresser l'Allemagne contre le projet d'UM, le groupe estime que l'Allemagne doit en être « un des moteurs ». C'est une réponse à une objection majeure de la part de l'Allemagne qui se sentait indûment écartée. Mais si on invite l'Allemagne en tant que « moteur », pourquoi écarter les autres pays ? Pourquoi ne pas faire de l'UM un projet européen ? Ce sont les deux questions qui ont été au cœur des discussions informelles entre Nicolas Sarkozy et la chancelière allemande, Angela Merkel, le 3 mars 2008 et sur lesquelles le président français s'est vu contraint de faire des concessions puisqu'il accepte désormais que le projet d'UM soit étendu à « l'ensemble des pays de l'UE ». De fait, le projet franco-allemand est soumis au Conseil européen des 13 et 14 mars et dûment avalisé.

Sur la question turque, le rapport suggère que l'UM ne soit pas présentée comme une alternative à la volonté d'adhésion de la Turquie : en cela, il corrige sérieusement et utilement ce que j'avais appelé la « gaffe de Sarkozy ».

C'est sur la question du lien de l'UM avec les autres politiques européennes que le rapport cafouille et s'empêtre dans des formulations alambiquées : ce n'est pas un projet « substituable » aux dispositifs européens, mais simplement « complémentaire », car fondé sur une « stratégie politique commune spécifique », axée sur une « économie relationnelle ». De quelle stratégie s'agit-il ? et en quoi elle est « commune » ? En quoi elle est spécifique ? A-t-on discuté de ce point avec les partenaires du Sud ? Quel est le principal champ

d'intervention de l'UM ? Le groupe répond : « tout ce qui n'est pas des compétences exclusives de l'UE » – notamment la formation, l'éducation et la culture – ou les domaines insuffisamment traités par l'UE comme les infrastructures, l'environnement, l'équilibre social et territorial et la gestion de l'eau. Mais faut-il pour cela mettre en place une nouvelle politique ? N'y aurait-il pas lieu d'approfondir le processus de Barcelone comme le souhaitent les Allemands et faire l'économie d'une initiative qui divise ?

Faut-il inviter dans l'UM des pays toujours en conflit, comme au Moyen-Orient ? On aurait pu penser que le groupe eût tiré les leçons du processus de Barcelone pour ne pas tomber dans le même piège. Eh bien non : il réitère sa préférence pour inviter tous les riverains, même ceux qui sont en conflit, sous le fallacieux argument que « *la solution des conflits ne doit pas être un prérequis pour participer à l'UM* ». On sait pourtant combien le pourrissement du conflit israélo-arabe avait largement contaminé le processus de Barcelone.

En ce qui concerne l'architecture institutionnelle, le groupe penche pour une coopération renforcée comme ce qui se passe dans la mer Baltique, mais, en même temps, il craint que l'appellation « coopération renforcée » ne fasse apparaître l'UM comme une « initiative européenne ». Donc pas de proposition définitive sur cette question.

Cela vaut également pour la définition du périmètre : le groupe veut le limiter aux pays riverains, mais l'ouvrir en même temps à tout État désirant y adhérer. Par conséquent, si les vingt-sept pays de l'UE décident d'en faire partie, on se retrouve avec un « *Barcelona bis* ».

On retrouve la même imprécision en ce qui concerne les ressources financières à mobiliser. Le groupe pense qu'il faut frapper à toutes les portes : l'UE, les pays membres, les fonds arabes, les institutions internationales. Les transferts des immigrés sont également sollicités. La tâche s'annonce très rude. Faut-il créer une institution financière spécialisée ou une Banque méditerranéenne ? Le groupe penche pour une Banque méditerranéenne, mais on n'en sait pas davantage sur le mandat, la structure, les objectifs, les synergies avec

d'autres institutions financières notamment la Banque européenne d'investissement.

Soyons indulgents : c'est un rapport exploratoire qui ne peut répondre à toutes les questions. Mais il a le mérite de les avoir posées, d'avoir exploré quelques pistes de réflexion, et d'avoir aidé les politiques à reformuler les propositions initiales d'UM. C'est aussi ce que révèle la lecture du rapport de la commission parlementaire française présidée par le député Renaud Muselier et dont le rapporteur est Jean-Claude Guibal.

### **Le rapport de la commission parlementaire**

Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale française le 5 décembre 2007, le rapport de la commission parlementaire<sup>30</sup> emprunte beaucoup au groupe de l'Institut de la Méditerranée. Ainsi, il parle d'un périmètre « à géométrie variable », et « modulable selon les projets », reposant prioritairement sur les pays riverains, mais il ajoute que l'UE et la Ligue des États arabes y sont membres de droit. C'est la première fois que la Ligue des États arabes est mentionnée.

Le rapport de la commission rejoint également le rapport de l'Institut de la Méditerranée en ce qui concerne l'architecture institutionnelle. Mais le Haut Commissariat devient le G-MED. Puis il y a les agences spécialisées. Mais le rapport de la commission parlementaire omet le dispositif d'audit et plaide pour une Assemblée parlementaire de la Méditerranée. Le rapport propose naturellement de ne pas dupliquer les institutions existantes et de maintenir un lien avec l'UE ; il va même jusqu'à prôner « une charte de partenariat entre l'UM et l'UE » dont les axes principaux seraient : participation de droit de l'UE aux instances de l'UM, respect de l'acquis de Barcelone, affirmation que l'appartenance à l'UM n'est pas une alternative à l'adhésion.

---

30. Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/io449.pdf>

Pour ce qui est des projets prioritaires, le rapport de la commission parlementaire souligne l'importance de « *projets concrets qui répondent aux besoins et aux attentes des populations* ». Mais quel que soit le projet, il faut prévoir un mécanisme de codécision, l'implication de chaque membre sur la base du « volontariat », et ouvrir le processus à la société civile. Parmi les projets qui paraissent mériter une attention particulière, le rapport épingle : la gestion de l'eau, l'environnement et l'échange du savoir. Pour le financement, la commission parlementaire suggère la création d'« un groupe d'investissements financiers » (GIEMED).

L'objectif final de l'UM, pense la commission parlementaire, est de « préserver la Méditerranée comme bien public commun » et d'assurer la prospérité et la sécurité de ses populations.

En somme, les principaux correctifs apportés par la commission parlementaire à la proposition initiale de Nicolas Sarkozy portent sur la nécessaire préservation de l'acquis de Barcelone, sur l'implication de l'UE et de la Ligue arabe en tant que membres de droit, et sur la déconnexion entre l'UM et la question de l'adhésion de la Turquie. Peu de nouveauté en ce qui concerne la question du périmètre géographique, des projets prioritaires et des mécanismes de financement et les possibles liens avec l'Instrument de voisinage, la FEMIP et la BEI.

### **L'appel de Rome (20 décembre 2007) : Union pour la Méditerranée (UPM)**

Quelques jours après la présentation du rapport de la commission parlementaire, la diplomatie française parvient à réunir les chefs d'État et de gouvernement de la France, de l'Italie et de l'Espagne dans un sommet tripartite, tenu à Rome le 20 décembre 2007. Le sommet adopte l'« appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne<sup>31</sup> ». Pour les trois pays, « l'Union pour

---

31. Disponible à l'adresse : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=57998](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=57998)

la Méditerranée aura pour vocation de réunir l'Europe et l'Afrique autour des pays riverains de la Méditerranée », et d'instituer avec ces pays « un partenariat sur un pied d'égalité ».

La valeur ajoutée de l'Union pour la Méditerranée serait de donner « un élan politique » à la coopération autour de la Méditerranée et d'assurer la mobilisation « des sociétés civiles, des collectivités locales, des associations et des ONG ». Pour les signataires de l'appel de Rome, l'UPM aura pour vocation à être « le cœur et le moteur de la coopération en Méditerranée et pour la Méditerranée ». À cette fin, ils conviennent d'organiser une réunion des pays riverains, le 13 juillet 2008, suivie le lendemain par un sommet de tous les pays riverains avec les 27 pays de l'UE, afin de fixer « les principes et l'organisation de l'UPM ».

En attendant la tenue du sommet, le trio franco-italo-espagnol s'engage à « identifier les domaines de coopération prioritaire, les projets les plus appropriés », l'étude de leur faisabilité et des sources de financements, et à « envisager la liste des acteurs qui souhaiteraient s'engager dans chaque projet concret ».

Dans l'appel de Rome, les signataires prennent la précaution de présenter l'UPM comme un « complément » des autres procédures de coopération et de dialogue destiné à « leur donner une impulsion supplémentaire », tout en ajoutant que « le processus de Barcelone et la politique de voisinage resteront centraux ».

L'appel de Rome se conclut par l'assurance que l'UPM n'interférera ni dans le processus de stabilisation et d'association pour les pays concernés, ni dans le processus de négociation en cours entre l'UE, la Croatie et la Turquie.

Pour l'essentiel, l'appel de Rome puise dans le rapport de l'Institut de la Méditerranée et dans celui de la commission parlementaire française. Mais on y trouve certaines inflexions qui dénotent la prise en compte des objections espagnoles et italiennes.

La première inflexion concerne l'appellation du projet : désormais on parle d'Union pour la Méditerranée et non d'Union méditerranéenne. C'est une idée chère au ministre espagnol des Affaires

étrangères, Miguel Angel Moratinos. La modification est moins banale qu'il n'apparaît à première vue, car elle lève une ambiguïté : il ne s'agit pas d'une Union politique de la Méditerranée, au demeurant impossible à envisager aujourd'hui, mais d'un effort unifié pour la paix, la prospérité et le dialogue en Méditerranée.

La deuxième inflexion concerne les promoteurs du projet. En effet, jusqu'à l'appel de Rome, le projet d'Union méditerranéenne apparaissait clairement comme une « idée française ». Avec l'appel de Rome, l'UPM devient une initiative commune de la France, de l'Italie et de l'Espagne. Mais cela est loin d'apaiser les craintes et les suspicions d'autres pays européens, comme l'Allemagne. Celle-ci, en effet, considère qu'elle est aussi un pays méditerranéen en raison du volume de ses échanges avec les pays du Sud et de l'importance de sa population immigrée d'origine méditerranéenne, notamment turque. Aussi Nicolas Sarkozy s'est-il senti contraint de s'en expliquer avec Angela Merkel le 2 mars 2008, finissant même par accepter ce qu'il avait toujours refusé, qu'il soit envisagé d'élargir l'UPM à tous les pays de l'UE.

À partir de cette concession, pourquoi organiser un double sommet : celui des riverains (le 13 juillet) et celui, plus élargi, entre tous les riverains et tous les pays de l'UE ? Il y a donc fort à parier que la présidence française va devoir modifier ses plans pour organiser un seul sommet, de manière à ne pas heurter de front les sensibilités des pays européens non riverains.

La troisième inflexion, déjà présente dans le rapport de l'Institut de la Méditerranée et dans celui de l'Assemblée nationale française, concerne la Turquie. L'appel de Rome déconnecte l'UPM du projet d'adhésion de la Turquie. En prenant une position en flèche contre l'adhésion de la Turquie, le président français avait suscité une levée de boucliers et crispé ses interlocuteurs turcs. En déliant les deux questions, on lève un obstacle et on favorise l'implication de la Turquie dans l'UPM.

L'appel de Rome vise à rassurer tout le monde, mais il ne garantit nullement un décollage facile pour l'UPM. Il demeure encore beaucoup

d'incertitudes quant aux objectifs, aux structures, au financement, aux participants, voire même à sa réelle valeur ajoutée.

### **L'Union pour la Méditerranée au Conseil européen (13-14 mars 2008)**

On aurait pu penser, après les âpres tractations franco-allemandes, que le projet d'Union méditerranéenne allait figurer en bonne place dans les conclusions de la présidence du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008. Que l'on se détrompe : le projet non seulement occupe une annexe I et comporte cinq lignes, mais encore est présenté sous une forme « décaféinée », avec une nouvelle appellation, « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». Voici, *in extenso*, le paragraphe qui lui est consacré :

« Le Conseil européen a approuvé le principe d'une Union pour la Méditerranée qui englobera les États membres de l'UE et les États riverains de la Méditerranée qui ne sont pas membres de l'UE. Il a invité la Commission à présenter au Conseil les propositions nécessaires pour définir les modalités de ce que l'on appellera "Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée", en vue du sommet qui se tiendra à Paris le 13 juillet 2008. »

Ainsi, l'UE a eu le dernier mot : l'Union pour la Méditerranée ne sera qu'une relance du processus de Barcelone. Ce qui était présenté comme « une grande vision » pour sortir des sentiers battus des politiques communautaires, « trop centrées sur le commerce », est tout bonnement transformé en un « projet édulcoré ». Je subodorais les résistances de l'UE et conseillais d'« avoir l'UE avec soi plutôt que contre soi » dès le lancement du projet. Je rappelais combien l'UE serait rétive à financer un projet qui ne recevrait pas son aval. Après tout, l'adage populaire ne dit-il pas que « celui qui paie l'orchestre choisit la partition » ?

Le passage d'une Union pour la Méditerranée au « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » est plus qu'un glissement sémantique banal. Il réintègre le projet dans « le giron européen », il remet en cause le principe si cher à Nicolas Sarkozy de l'« égalité », il pose le problème du partage du fardeau financier lors de la mise

en place des nouvelles institutions, il complique la prise de décision avec le projet d'une présidence bicéphale sous la forme d'une double présidence : une présidence française jusqu'à fin 2008 et une présidence du Sud de la Méditerranée « par consensus », du secrétariat et des sièges potentiels qui seraient choisis pour accueillir les nouvelles institutions. Et alors qu'au départ l'on souhaitait un cadre allégé, et donc efficace (comprenant les seuls pays méditerranéens), qui soit plus petit que la politique de voisinage avec ses 43 membres et plus efficace que le processus de Barcelone avec ses 39 membres (depuis l'intégration de la Mauritanie et de l'Albanie en 2007), nous voilà avec un projet comprenant potentiellement les 27 pays de l'UE + 10 pays arabes + Israël + 5 pays de la Méditerranée orientale et adriatique : soit 43 pays. C'est donc soit une politique de voisinage *bis*, soit *Barcelone bis*, mais sans aucune garantie que le nouveau-né soit plus vigoureux que les précédents.

Probablement le président français ne pouvait-il que souscrire à ce compromis, pour ne pas dresser l'UE et ses grands États contre le projet. Mais est-ce une victoire de la diplomatie française, comme le déclare Nicolas Sarkozy lui-même ? Oui, si on considère que l'initiative française a permis de relancer le débat sur Méditerranée. Non, puisque l'UE a fini par récupérer l'initiative, par se l'approprier et par l'intégrer au processus de Barcelone. C'est d'ailleurs la communication de la Commission qui servira de base de discussion lors du Sommet de Paris le 13 juillet 2008.

### **Analyse de la communication de la Commission,**

#### **« Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée<sup>32</sup> »**

Le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 avait chargé la Commission de présenter des propositions en vue de définir les modalités de la mise en œuvre de ce qui désormais s'appelle : « Processus de Barcelone : Union de la Méditerranée ». La Commission a rendu publique la dernière mouture de sa communication en mai 2008.

---

32. COM(2008) 319/3.

Elle servira de base de discussion jusqu'à la tenue du sommet du 13 juillet. La communication corrige les propositions initiales françaises sur une série de questions, tout en prenant en considération trois éléments d'orientation générale de la diplomatie française : une impulsion politique renouvelée au plus haut niveau (sommets réguliers euro-méditerranéens), une révision du mode de fonctionnement sur une base paritaire (codécision et égalité), et enfin, le lancement de projets concrets.

Quel est donc le diagnostic que fait la Commission et comment définit-elle les modalités de ce « nouveau projet » ?

### *Diagnostic*

Tout d'abord, la communication rappelle la centralité du processus de Barcelone : « En tant que partenariat englobant 39 gouvernements et plus de 700 millions d'habitants, il a offert un cadre favorable à un engagement et à un développement constants ». C'est « l'unique enceinte dans laquelle l'ensemble des partenaires [...] s'engagent dans un dialogue constructif », même si, reconnaît la communication, « la persistance du conflit au Moyen-Orient a cependant soumis le partenariat à rude épreuve ».

Le partenariat, poursuit la communication, a permis de faire avancer les réformes politiques et la démocratie participative, mais cet objectif « a été tempéré par les événements mondiaux et régionaux ». Malgré cela, il y a un acquis non négligeable, la société civile « occupe une place désormais plus centrale dans le processus », ainsi que le dialogue interculturel, dont la Fondation Anna Lindt pour le dialogue des cultures est l'expression la plus nette.

Sur un autre registre, la communication rappelle que l'UE reste le « principal partenaire » des pays méditerranéens. La libéralisation progressive a donné un coup de fouet aux échanges et des améliorations ont été constatées sur le plan macroéconomique et en ce qui concerne les indicateurs du développement humain. Certes, la question des exportations agricoles pose toujours problème ainsi que la lenteur de la libéralisation des services. Quant à la faible attractivité de la région

pour les investissements, elle s'expliquerait, selon la Commission, par une gouvernance économique insuffisante. S'ajoute à ce constat une insuffisance de la croissance économique et la poursuite de la croissance démographique. « L'effet combiné de ces lacunes a été un processus plus lent que prévu » qui n'a pas permis de diminuer l'écart de prospérité entre l'UE et ses partenaires. Dans cet état de fait, « le manque de prise de responsabilités de la part des partenaires méditerranéens est une source de préoccupations partagées », peut-on lire dans la communication qui regrette, cependant, « l'absence d'équilibre institutionnel » entre l'UE et ses partenaires.

Ayant fait ce constat mitigé, la Commission se dit consciente du manque de visibilité du processus de Barcelone et souligne l'importance d'un engagement accru et de nouveaux catalyseurs pour « transformer les objectifs de Barcelone en réalités concrètes ». Le moment est donc venu d'insuffler un nouvel élan au processus de Barcelone.

Tout en insistant sur la validité du cadre du processus de Barcelone, « épine dorsale des relations euro-méditerranéennes », la Commission estime que le nouveau projet sera « un partenariat multilatéral » axé sur des projets régionaux et transnationaux, et *englobant tous les pays de l'UE et tous les pays riverains*. Ce nouveau projet viendra compléter les relations bilatérales et imprimera un nouvel élan au processus de Barcelone. Le sommet du 13 juillet sera un moment fort couronné par « une déclaration politique » et la présentation d'une courte liste de projets phares.

#### *Un meilleur partage des responsabilités*

C'est sur les aspects institutionnels que la communication apporte des précisions fort opportunes à un projet qui, jusqu'ici, restait flou.

– *La coprésidence*. Il semble que cette question recueille un soutien général car elle « augmentera et améliorera l'équilibre et l'appropriation commune de notre coopération ». Elle s'exercera sur l'ensemble du partenariat. Du côté européen, la présidence doit « être compatible avec les dispositions régissant la représentation extérieure de

l'UE », ce qui signifie que la France pourra assumer la présidence, du côté européen, jusqu'à fin 2008. Après cette date, et dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence, du côté européen, sera exercée par le président du Conseil européen et le président de la Commission (au niveau des chefs d'État et de gouvernement) et par le haut représentant de l'Union (au niveau des ministres des Affaires étrangères).

Du côté des pays méditerranéens, la présidence se fera *par consensus* et le mandat est fixé pour deux ans.

– *Le comité permanent conjoint (CPC)*. Pour améliorer la gouvernance générale du projet, la Commission propose un comité permanent conjoint, basé à Bruxelles et constitué des représentants permanents des différentes missions concernées présentes à Bruxelles. Ce comité devra préparer les réunions des hauts fonctionnaires et du comité euro-méditerranéen, assister les coprésidents dans la préparation des sommets, servir de mécanisme de réaction rapide.

– *Le secrétariat*. La Commission estime que le rôle du secrétariat consistera essentiellement à formuler des propositions d'initiatives conjointes et à assurer le suivi des décisions prises. Le secrétariat « pourrait avoir une personnalité juridique distincte et un statut autonome ». Il sera composé de « fonctionnaires détachés des participants au processus ». Il sera présidé par un secrétaire général et un secrétaire général adjoint. C'est le secrétaire général qui désignera les membres du secrétariat selon les critères de compétence et d'équilibre géographique. La rétribution des fonctionnaires sera à la charge des administrations respectives. Le siège du secrétariat est encore à déterminer.

– *La sélection des projets*. Les projets sélectionnés devront favoriser la cohésion et l'intégration régionales et développer les interconnexions entre infrastructures. Ils devraient, selon la Commission, constituer des « projets visibles et pertinents pour les citoyens de la région ». Dans leur sélection, les éléments suivants seront pris en compte :

- le caractère régional, sous-régional et transnational ;
- la taille, la pertinence et l'intérêt ;

- le développement équilibré et durable ainsi que l'intégration, la cohésion et les interconnexions régionales ;
- la faisabilité financière ;
- leur maturité pour être lancés rapidement.

La Commission propose quatre projets qu'elle estime prioritaires :

- les autoroutes de la mer ;
- la dépollution de la Méditerranée et la gouvernance environnementale ;
- la protection civile ;
- le plan solaire méditerranéen.

Mais la Commission prévient que « les priorités fixées dans le programme indicatif national resteront d'application et aucune contribution communautaire potentielle aux nouveaux projets régionaux ne sera financée au détriment des dotations budgétaires bilatérales provenant de l'instrument européen de voisinage et de partenariat ou de l'instrument de préadhésion ».

– *Le financement.* Pour la Commission, il faut trouver des moyens financiers supplémentaires pour financer les nouveaux projets régionaux. L'UE ne prendra en considération que « certains projets répondant aux objectifs des programmes régionaux ». Par conséquent, le financement supplémentaire devra venir du secteur privé, des contributions des partenaires méditerranéens, des institutions internationales, de la BEI et surtout de la FEMIP et de la facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage.

### **Commentaire sur la communication**

Bien qu'un communiqué de l'Élysée ait affirmé que les autorités françaises approuvent le diagnostic de la Commission, nul doute que la communication de cette dernière suscite des grincements de dents. En insistant lourdement sur le cadre de Barcelone, la Commission vide l'initiative française de sa « force symbolique » et la réduit à une simple « réactualisation du processus de Barcelone ». Cela ne plaît guère aux Français. De même, alors qu'à l'origine l'UM était censée

refléter un nouvel activisme français en Méditerranée, la Commission réduit l'ambition française à un simple complément des relations bilatérales de l'UE. Cela est patent dans toute la communication. Ainsi, le nouveau projet impliquera « tous les États de l'UE et les États riverains ». Quant à la France, elle pourra prétendre à la présidence, du côté européen, mais seulement jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Sur la question du financement, l'UE ne mettra pas de nouvelles ressources dans les nouveaux projets au détriment de ses engagements dans les programmes indicatifs régionaux. Certes, certains projets « répondant aux programmes régionaux de l'UE » pourraient être pris en considération. Mais l'UE n'ira pas au-delà. Quant aux projets considérés comme prioritaires par la Commission, ils ne recouvrent pas tous les projets identifiés par les conseillers de Nicolas Sarkozy, comme les questions relatives à l'eau (assainissement et gestion), à la sécurité de l'approvisionnement énergétique, au transport terrestre, etc.

Ainsi, la Commission a écorné le projet initial. *Ce qu'elle propose ressemble très peu à l'idée que se faisait Nicolas Sarkozy de l'UM.*

En outre, l'explication des lenteurs du processus de Barcelone pourrait heurter les sensibilités méditerranéennes car, au total, ce sont les pays méditerranéens qui en sont tenus pour responsables : leurs réformes sont timides, leur gouvernance est inachevée, leur attractivité pour les investissements est faible. Certes, la Commission reconnaît le « déséquilibre institutionnel », mais passe outre les protections de son marché agricole, la modicité de ses investissements extérieurs, et la non-circulation des personnes.

En ce qui concerne l'architecture institutionnelle, on comprend aisément que la coprésidence, du côté méditerranéen, soit choisie « par consensus », car une coprésidence rotative aurait été un casse-tête infernal dans le contexte actuel avec des pays en situation de conflit. Mais si l'Égypte assure la première coprésidence (comme cela est envisagé), où placer le siège du secrétariat ? À coup sûr au Maghreb. Dans ce cas, la Tunisie, le Maroc ou l'Algérie, à supposer qu'ils soient

candidats, accepteront-ils que des fonctionnaires israéliens travaillent sur leur territoire ? La question demeure sans réponse. Mais cela en dit long sur les problèmes à venir.

Enfin, s'il faut recourir au secteur privé, aux contributions des États méditerranéens et aux institutions internationales pour assurer l'essentiel du financement des projets sélectionnés, quel serait le rôle de l'UE ? Pourrait-on empêcher les Américains, les Chinois, les Russes et d'autres encore de répondre aux appels d'offre ?

On voit bien qu'en dépit des précisions fournies par la communication de la Commission, il y a encore beaucoup de questions qui restent en suspens.

Mais une chose est certaine : il y a une commune volonté d'avancer. Encore faut-il s'orienter dans la bonne direction.

## **POUR UN PARTENARIAT RÉGIONAL PRIVILÉGIÉ EN MÉDITERRANÉE OCCIDENTALE ÉLARGIE (8 + 1 + 6)**

---

Quitte à être considéré comme peu orthodoxe, alors que les dés semblent jetés, je persiste à défendre l'idée d'un *partenariat régional privilégié (PRP)* entre les huit pays de l'UE riverains de la Méditerranée et de la mer Adriatique : l'Espagne, la France, l'Italie, la Grèce, Chypre, Malte, la Slovénie et le Portugal, ainsi que la Turquie comme pays candidat, d'une part, et les pays de l'Union du Maghreb plus l'Égypte, d'autre part. Conçu à l'intérieur du cadre du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », ce PRP est un projet qui fait sens. D'ailleurs, on peut commencer immédiatement avec les pays du Maghreb car, s'il y a bien une région qui pourrait être dynamisée grâce à ce PRP, c'est bien celle du Maghreb. En effet, les pays du Maghreb participent déjà :

- à la Méditerranée occidentale (c'est la fameuse formule « 5 + 5 ») ;
- au Forum de la Méditerranée pour quatre d'entre eux, sans la Libye ;
- au dialogue OTAN-Méditerranée (sans la Libye) ;
- au processus de Barcelone (sans la Libye et la Mauritanie) ;

– à la politique de voisinage (sans la Mauritanie qui fait partie du groupe ACP, mais une éventuelle participation libyenne est envisagée) ;

– et il existe, du moins sur le papier, une Union du Maghreb arabe (depuis 1989) qui inclut les 5 pays du Maghreb.

Certes, la question du Sahara occidental envenime le climat maghrébin depuis 1975, la crise algérienne a tendu, pendant des années, les relations de voisinage avec le Maroc, la frontière algéro-marocaine est fermée depuis 18 ans, et il existe une rivalité sourde pour le leadership régional. Mais toutes ces questions, pour importantes qu'elles soient, n'ont pas le même potentiel destructeur et la même résonance que le conflit israélo-arabe. Par la longévité du conflit entre Israël et ses voisins, par sa violence même, par ses débordements régionaux, par ses retombées internationales, par sa nature, par la qualité des protagonistes et par l'instrumentalisation qu'en font les États locaux et les acteurs extérieurs, voire les groupuscules radicaux, ce conflit constitue une source permanente d'instabilité régionale et de tension internationale. Ce n'est pas le cas du Sahara occidental au Maghreb.

Je ne dis pas cela pour minimiser les différends intramaghrébins, mais pour affirmer que *le Maghreb est possible et nécessaire*. D'autant plus nécessaire que la mondialisation en cours exige de rompre avec les méthodes solitaires et les stratégies nationales frileuses et égoïstes, pour que le Maghreb devienne partie prenante (*stakeholder*) et non partie prise (*shareholder*) des évolutions du monde.

Or, les pays européens de la Méditerranée (surtout la France, l'Espagne et l'Italie) ont des intérêts considérables dans le Maghreb. Prenons le cas de la France à titre d'exemple. Celle-ci dispose au Maghreb d'une assise solide. Les échanges globaux de la France avec les trois pays du Maghreb central oscillent entre 21 et 22 milliards d'euros par an, dont 8 avec l'Algérie, 7 avec le Maroc et 6 avec la Tunisie, et plus d'un milliard avec la Libye qui sort à peine des années noires de l'embargo occidental (chiffres 2005). L'aide publique française au Maroc, à l'Algérie et à la Tunisie serait de l'ordre de 600 millions

d'euros, c'est plus que l'enveloppe MEDA II programmée pour ces 3 pays.

Les étudiants du Maghreb qui font leurs études supérieures en France se comptent par dizaines de milliers (entre 60 000 et 75 000). Et la population maghrébine ou d'origine maghrébine installée en France dépasse aujourd'hui probablement les 3 millions de personnes. Les transferts de fonds de ces immigrés, par des mécanismes formels ou des voies informelles, dépassent les 4 voire 5 milliards d'euros.

En outre, la France est présente massivement au Maghreb : le nombre des Français installés dans les pays du Maghreb est estimé à près de 80 000 personnes, souvent des binationaux. Et généralement on estime que plus de 1 000 entreprises françaises, de toutes les tailles, sont aujourd'hui installées ou actives au Maghreb, dont au moins 38 des 40 grandes sociétés du CAC 40 (l'indice de la Bourse de Paris). Sans oublier bien sûr les lycées français au Maghreb qui attirent des milliers d'écouliers.

Ces chiffres sont révélateurs de l'intensité de la relation historique, culturelle et économique de la France avec ces pays arabes francophones, et de la nécessité d'une coopération renforcée avec ces pays. C'est donc tout naturellement que pendant la campagne présidentielle Philippe Douste-Blazy plaidait pour un tel *partenariat renforcé avec les pays du Maghreb*, qualifié de « nouveau pacte de confiance » et censé reposer sur les éléments suivants :

- encourager les réformes nationales, régionales, bilatérales et régionales ;
- renforcer les pôles d'excellence ;
- relancer le français ;
- développer des partenariats durables, surtout dans le domaine de la formation et de la recherche.

L'idée d'un « partenariat avec le Maghreb » est une idée ancienne. Déjà en 2003, avant le sommet « 5 + 5 » de Tunis, un groupe d'émigrés

nents économistes français<sup>33</sup> rédigeait un remarquable rapport intitulé *5 + 5, l'ambition d'une association renforcée*. L'étude, de belle facture, tirait la sonnette d'alarme : « Face au défi que présente l'élargissement, l'alternative se trouve dramatiquement simplifiée : soit, de manière significative, la Méditerranée accentue son intégration économique [...] et son insertion dans l'économie-monde, soit, rien n'est fait de plus qu'aujourd'hui et notre conviction est que, dans ce cas, la Méditerranée insensiblement se fracturera, multipliant les risques de marginalisation économique et de dérive politique. »

*Le partenariat régional privilégié (PRP) que je propose* a aussi l'avantage de ne pas heurter de front l'UE. On sait combien celle-ci est jalouse de ses compétences et combien elle rechigne à mettre ses moyens au service d'ambitions de l'un ou l'autre État membre. On sait par ailleurs que souvent elle se cabre devant les critiques, surtout si elles émanent d'États membres. La sagesse requiert dès lors d'*avoir l'UE avec soi plutôt que contre soi*. Or, en présentant l'UPM comme un partenariat régional privilégié, on fait taire les critiques de l'UE. Après tout, ne soutient-elle pas « la dimension nordique » qui est une espèce de PRP ? ou le conseil euro-arctique de la mer de Barents ?

En limitant le PRP au Maghreb (avec ou sans l'Égypte et la Turquie), je ne cherche pas à pénaliser ou à écarter les pays du Moyen-Orient, notamment la Jordanie, le Liban, la Syrie, Israël et les Territoires palestiniens. Mais tant que nous parlons de « Territoires palestiniens » et non de la « Palestine », tout projet de coopération régionale est voué à l'échec. Mais ces pays du Machrek ne doivent pas rester au bord de la route : ils participent déjà à la politique de voisinage et au processus de Barcelone, tandis qu'Israël bénéficie d'un traitement privilégié en participant aux grands programmes européens de recherche. La solution du conflit israélo-arabe facilitera énormément la coopération régionale et rendra plus aisée l'inclusion de tous ces pays dans le PRP.

---

33. P. Artus, J.-P. Betbèze, C. de Boissieu, J.-M. Chevalier, E. Cohen, M. Didier, J.-P. Fitoussi, P. Jacquet, J.-H. Lorenzi, C.-A. Michalet, E. Orsenna, O. Pastré et D. Vitry.

La France et tous les pays de l'UE doivent dès lors, concomitamment à la mise en route du PRP pour le Maghreb (et éventuellement l'Égypte et la Turquie), se mobiliser pour extraire le Moyen-Orient de l'impasse politique et vider cet abcès de fixation qu'est le conflit israélo-arabe. *Le plan de paix arabe est l'offre la plus généreuse dans ce sens. C'est une chance à saisir. Et la France doit le faire comprendre à Israël et à l'Amérique, maintenant qu'elle dispose de canaux de contact privilégié.*

Ces propos ne disqualifient pas le concept du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». Mais si on veut que ce projet soit un « *nouveau souffle* » et non un « *nouveau soufflé* », selon la jolie formule de Roberto Aliboni<sup>34</sup>, il faut commencer avec un petit nombre de pays avant de l'élargir à d'autres.

Pour beaucoup, la Méditerranée est perçue comme un ensemble de problèmes. Avec le nouveau projet « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », la Commission entend faire de l'espace de la Méditerranée un « rassemblement de projets ». C'est une heureuse initiative. Il faudra procéder par étapes : le partenariat régional privilégié pourra en être le premier jalon.

---

34. Texte envoyé par R. Aliboni à l'auteur.

# 3

## LA RELATION EURO-MÉDITERRANÉENNE : PENSER AU-DELÀ DE BARCELONE

*Colloque coorganisé par les Instituts d'études européennes  
de l'université catholique de Louvain et des facultés universitaires  
Saint-Louis-Bruxelles et la Fondation pour l'innovation politique.  
Bruxelles, 19 mars 2008.*

### OUVERTURE DU COLLOQUE

---

■ **Hugues Dumont**, professeur aux facultés universitaires Saint-Louis, président du corps académique des FUSL.

En soutenant l'idée d'une union méditerranéenne lors de la campagne présidentielle au printemps de 2007 et en renouvelant son appel à Tanger en octobre dernier, Nicolas Sarkozy n'a pas seulement suscité la perplexité des partenaires européens de la France. Il a initié un débat sur un sujet complexe : les relations euro-méditerranéennes. Rassemblant des personnalités issues d'horizons différents, le colloque de ce jour contribuera à une meilleure compréhension des enjeux pour l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée du projet français.

■ **Franck Debié**, directeur général de la Fondation pour l'innovation politique, professeur de géographie à l'École normale supérieure.

« En tournant le dos à la Méditerranée, l'Europe et la France ont cru tourner le dos au passé. Elles ont, en fait, tourné le dos à

leur avenir. Car l'avenir de l'Europe est au sud<sup>1</sup> », déclare Nicolas Sarkozy, alors candidat à la présidence de la République française, en février 2007 à Toulon (ci-après le « discours de Toulon »). Face à l'échec du processus de Barcelone lancé en 1995, le futur président propose l'établissement d'un nouveau type de relations entre le nord et le sud de la Méditerranée : l'Union méditerranéenne. Cette proposition constitue une innovation politique, marquant la relance avec un espace géographique négligé par l'Union européenne jusqu'alors concentrée sur son élargissement à l'Europe de l'Est et du centre.

Cependant, le projet politique d'Union méditerranéenne demeure à construire. Le Conseil européen de Bruxelles des 13 et 14 mars 2008 a replacé ce projet dans le cadre plus global du processus de Barcelone et a confié à la Commission la tâche d'en préciser les contours d'ici au 13 juillet 2008, date de la réunion à Paris de toutes les parties européennes et méditerranéennes intéressées. Dans cette perspective, les think tanks et les milieux académiques doivent apporter leur contribution à cette réflexion euro-méditerranéenne.

■ **Bichara Khader**, professeur à l'université catholique de Louvain (UCL) :

« Le processus de Barcelone : ni réquisitoire ni plaidoyer. »

La proposition française d'une Union méditerranéenne a un mérite : rappeler la centralité de la Méditerranée dans la géopolitique de la France et de l'Union européenne. Imprécise dans sa forme et son contenu, cette initiative a suscité de la part des responsables politiques des deux bords de la Méditerranée des réactions mitigées, oscillant entre l'étonnement et l'énervement. Pour sa part, le travail intellectuel ne saurait se satisfaire d'attitudes tranchées. Il suppose une certaine distance critique par rapport à l'objet étudié.

Évoquée pour la première fois par Nicolas Sarkozy dans son discours de Toulon, l'Union méditerranéenne est rattachée à la rhétorique

---

1. N. Sarkozy, discours prononcé le 7 février 2007, à Toulon. Texte du discours disponible sur : [http://www.u-m-p.org/site/index.php/s\\_informer/discours/nicolas\\_sarkozy\\_a\\_toulon](http://www.u-m-p.org/site/index.php/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_toulon)

de Fernand Braudel : la Méditerranée donne le sentiment à chaque Européen « d'un retour à la source, à l'origine de sa propre pensée, de sa propre identité<sup>2</sup> ». L'établissement de cette Union suppose de tourner les regards vers l'avenir et non le passé. La repentance pour la « mission civilisatrice » de la France n'y a plus sa place. Dans cet esprit, les peuples de la Méditerranée ne doivent plus ressasser leurs vieilles haines de jadis. Cette fraternité retrouvée, associée à une intégration du bassin méditerranéen dans les courants d'échanges mondiaux, conditionne et motive, selon le candidat de l'UMP, l'ambition portée par le projet d'Union méditerranéenne : de faire de cet espace « un foyer de paix, de culture, de démocratie, de développement durable d'où naîtra dans le creuset des siècles et des civilisations le destin commun de l'Europe, du Moyen-Orient et de l'Afrique<sup>3</sup> ».

La nécessité de cette nouvelle union s'appuie sur le constat d'un échec : celui du processus de Barcelone (ou « processus Euromed ») dénoncé pour son unilatéralisme, le bureaucratisme de ses procédures d'aides financières, le protectionnisme agricole institué au profit des Européens ou encore la faiblesse persistante des investissements directs européens dans les pays du sud de la Méditerranée. S'appuyant sur des pratiques anciennes et des politiques désuètes (notamment en matière commerciale), l'Union s'est révélée incapable de devenir la force motrice capable de tirer les wagons méditerranéens, à l'instar du Japon en Asie du Sud-Est<sup>4</sup>. L'arabophobie rampante dans les pays du Nord depuis les attentats du 11 septembre 2001 n'a, par ailleurs, pas contribué au développement de ce processus. Les pays du Sud portent également leur part de responsabilité dans cet échec, ayant traîné les pieds pour la mise en œuvre des engagements contenus

---

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. 1 % des IDE européens sont orientés vers les pays méditerranéens, contre 17 % des IDE américains vers les pays d'Amérique centrale et du Sud et 20 % des IDE japonais vers les pays du Sud-Est asiatique. Données citées par Pierre Bekouche, « Comparer Euromed aux autres régions Nord-Sud », *Géoéconomie*, 2007, n° 42, p. 25.

dans le processus Euromed. Ainsi, la coopération régionale Sud-Sud n'a que faiblement progressé (pour ne pas dire plus !).

Dans sa tentative pour faire « décoller » les relations euro-méditerranéennes, Nicolas Sarkozy a cependant fait preuve de plusieurs maladresses, suscitant une incompréhension de la part des partenaires européens et méditerranéens de la France. Présenté comme une structure distincte de l'Union européenne, un pis-aller à l'adhésion de la Turquie et un nouveau cadre de la politique arabe de la France, le projet s'est ainsi privé d'emblée du soutien de l'Allemagne mais aussi de la Turquie et a reçu un accueil partagé des pays du Maghreb et du Machrek. Quant à l'Italie ou l'Espagne, elles ont témoigné d'une certaine prudence, étant tout à la fois séduites par l'idée d'une coopération renforcée entre un nombre limité de pays et soucieuses de préserver une « approche globalement euro-méditerranéenne<sup>5</sup> ».

Depuis la présentation du projet en février 2007, les positions ont su évoluer. À la suite de la publication du rapport Avicenne de l'IFRI (avril 2007), du rapport du groupe d'experts de l'Institut de la Méditerranée (octobre 2007) et du rapport parlementaire de Renaud Muselier (décembre 2007), le dispositif français a subi quelques inflexions. Dans l'appel lancé à Rome par Romano Prodi, José Luis Zapatero et Nicolas Sarkozy le 21 décembre 2007 (ci-après « l'appel de Rome »), l'Union méditerranéenne est rebaptisée *Union pour la Méditerranée* : le projet d'Union à connotation politique devient ainsi une *Union de projets*<sup>6</sup>. Au-delà, cet appel conjoint marque une autre transformation : de strictement française, cette union devient une initiative commune à la France, l'Italie et l'Espagne.

La rencontre informelle entre le président français et la chancelière allemande, le 3 mars 2008, achève de repositionner le projet dans le cadre communautaire. Ce que le Conseil européen des 13 et

---

5. *Dixit* Miguel Angel Moratinos, ministre espagnol des Affaires étrangères. Cité par K. Bennhold, « Mediterranean Union Plan : lofty and vague », *International Herald Tribune*, 25 octobre 2007.

6. Ce qui était déjà annoncé dans le discours prononcé par Nicolas Sarkozy, à Tanger, le 23 octobre 2007.

14 mars 2008 entérine dans l'intitulé du nouveau projet : « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ».

Cette réinsertion de l'idée française dans le cadre communautaire a, certes, rassuré les partenaires européens de la France, mais ne garantit pas un décollage rapide de l'Union pour la Méditerranée. Beaucoup d'incertitudes demeurent s'agissant des objectifs, de la structure, des financements, de ses participants, voire même de sa réelle valeur ajoutée. Surtout, on doit s'interroger sur la possibilité d'un tel projet de créer une *véritable* solidarité de fait entre un nombre très important de participants (37). Bichara Khader suggère par conséquent d'envisager la création de cette Union dans le cadre d'une coopération renforcée lancée par les huit États membres bordant ou proches de la Méditerranée (Portugal, Espagne, France, Italie, Slovaquie, Grèce, Malte et Chypre) et ne concernant que les cinq États du Maghreb (Algérie, Tunisie, Maroc, Mauritanie et Libye), ainsi que l'Égypte et la Turquie. La mise en place d'un tel *partenariat régional privilégié* garantirait le soutien de l'Union européenne, se rapprochant par son esprit d'autres initiatives régionales déjà développées par les Européens, telles que l'initiative de la dimension nordique (ou dimension septentrionale)<sup>7</sup>.

---

7. Lancée à l'initiative de la Finlande, cette initiative regroupe l'Islande, à l'ouest, jusqu'à la Russie du Nord-Ouest, et des mers de Norvège, de Barents et de Kara, au nord, jusqu'à la rive méridionale de la mer Baltique. Voir, pour une présentation détaillée, J. Vanachter, « La Finlande et l'initiative de la "dimension nordique" : interdépendance et sécurité régionale », *Annuaire français des relations internationales*, 2002, vol. 3, p. 486-497.

## PREMIÈRE SESSION

### HISTORIQUE DES RELATIONS EURO-MÉDITERRANÉENNES : DES RELATIONS COMPLEXES

---

■ **Christian Franck**, professeur et directeur de l'Institut d'études européennes à l'UCL : « Union méditerranéenne : une idée-force pour un concept ambigu. »

Deux textes fondamentaux permettent de saisir la portée et le contenu du projet d'Union méditerranéenne du président français. L'ouvrage *Ensemble* de Nicolas Sarkozy, publié en avril 2007, expose, parmi les nombreux thèmes de campagne du programme du candidat, le principe d'une Union méditerranéenne<sup>8</sup>. Le projet existe plus par son évocation que par une définition précise de son contenu, le flou du terme « union » permettant toutes sortes de projections intellectuelles sur la nature des relations euro-méditerranéennes.

Le discours de Toulon ainsi que celui prononcé à Tanger, le 23 octobre 2007, sont empreints d'un souffle épique mais pèchent par leurs maladresses diplomatiques. L'insistance (emphatique) sur la Méditerranée pour l'avenir tant de l'Europe que du Maghreb et plus généralement de l'Afrique traduit l'importance d'un certain nombre d'enjeux communs, cruciaux pour les deux bords du bassin méditerranéen : codéveloppement, immigration, lutte contre le terrorisme, sécurité maritime... Au-delà de son approche épique, le discours de Tanger définit surtout une approche stratégique pour l'établissement de l'Union méditerranéenne. Empruntant à la rhétorique intégrationniste du discours de Robert Schuman du 9 mai 1950, Nicolas Sarkozy n'en retient que l'objectif de créer des solidarités de fait. Sur la forme, le modèle dessiné est celui d'un Conseil de l'Europe, proche dans sa philosophie des plans Fouchet de 1962.

La déclaration elliptique du Conseil européen, « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » (mars 2008), tranche avec

---

8. N. Sarkozy, *Ensemble*, Paris, XO Éditeurs, 2007.

le lyrisme des discours français. Ce changement de ton<sup>9</sup> rend compte d'une série de changements intervenus depuis décembre 2007, à la suite des rencontres du président de la République française avec ses homologues italien et espagnol à Rome, ainsi qu'avec la chancelière allemande, une dizaine de jours avant la tenue du Conseil européen. Le projet dorénavant européen et non plus français cesse d'être un projet d'intégration pour devenir un projet de coopération entre l'Union européenne et les pays tiers du bassin méditerranéen. Sa communautarisation interdit l'appropriation de l'aire géographique méditerranéenne par la France ou de la région des Balkans occidentaux par l'Allemagne. Plus fondamentalement, la réinsertion du projet d'Union méditerranéenne dans le giron communautaire prend acte de l'existence d'une stratégie européenne à l'égard de cet espace géographique.

Il est certain que la déclaration du Conseil européen de mars 2008 a conduit les autorités françaises à revoir leurs ambitions initiales à la baisse. Néanmoins, elles ont réussi à replacer les relations euro-méditerranéennes au cœur du débat européen – limitant ainsi la focalisation de l'Union sur la seule région des Balkans. La France a surtout réussi à réorienter l'Union autour de ses intérêts propres, de la même façon que la Finlande a œuvré en 1997 pour que l'Union développe une dimension septentrionale.

La question restant à trancher est celle du type de relations à établir entre le nord et le sud de la Méditerranée, un certain nombre de modèles existants d'ores et déjà : le processus d'Helsinki lancé dans le cadre de la CSCE, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est<sup>10</sup> qui repose pour sa part sur l'organisation d'un multilatéralisme hiérarchisé. Quant au processus de Barcelone, il consiste en un « multilatéralisme de convention » : les relations se développent

---

9. Dès la fin du mois de février 2008, Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État aux Affaires européennes françaises, avait amorcé le changement de nature de l'Union méditerranéenne en l'évoquant sous le nom d'Union pour la Méditerranée.

10. Aussi appelée Pacte de stabilité pour les Balkans, cette initiative a été adoptée par le Conseil européen réuni à Cologne le 10 juin 1999.

principalement dans le cadre d'accords bilatéraux dits accords euro-méditerranéens d'association.

Dans ce contexte, que faut-il espérer de l'Union pour la Méditerranée ? Le développement des relations commerciales va se poursuivre dans le cadre des accords de libre-échange. Sur le terrain de la politique étrangère, le bassin méditerranéen intéresse tous les États membres – quoique à des degrés variables – et il semble peu probable qu'un groupe d'États membres puisse se saisir seul de ce sujet. En revanche, la conduite de projets techniques (sécurité maritime, échanges culturels, échanges d'étudiants et d'enseignants...) pourrait être laissée aux pays intéressés agissant au sein de coopérations renforcées.

■ **Nathalie Tousignant**, professeur aux FUSL : « Europe-Méditerranée : une histoire segmentée jusqu'à l'élargissement des années 1980. »

Le discours prononcé à Tanger par le président Nicolas Sarkozy à la fin de 2007 frappe par son instrumentalisation de l'histoire. La présentation du rôle de la France dans le bassin méditerranéen, ainsi que du rôle de la Méditerranée pour les relations Nord-Sud et, plus largement, pour l'avenir de l'Europe et de l'Afrique, aligne une série de poncifs éloignés de la réalité historique. L'évocation de la déclaration Schuman dans le contexte méditerranéen paraît ainsi hors de propos.

L'histoire de la Méditerranée est plus complexe que l'image qu'en a donnée Nicolas Sarkozy. Son analyse nécessite de se détacher du poids des mémoires collectives, des imaginaires forgés avec le temps. Ainsi, la marginalisation du bassin méditerranéen dans les courants d'échanges mondiaux est un phénomène moins récent qu'il n'y paraît. Si au XII<sup>e</sup> siècle existaient des liens étroits entre les marchands méditerranéens et ceux du Nord<sup>11</sup>, la Méditerranée perd de son influence à compter du XVI<sup>e</sup> siècle : elle reste en dehors de la révolution liée

---

11. NDLR : des courants d'échanges entre la mer Baltique et le pourtour méditerranéen sont constatés dès le milieu du III<sup>e</sup> millénaire avant J.-C. (*i.e.* route de l'ambre).

au développement de l'imprimerie et la découverte de nouvelles voies maritimes ne fait plus de la région méditerranéenne le point de passage obligé entre l'Europe et l'Asie. Finalement, dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, on peut considérer que la Méditerranée est marginalisée dans l'espace mondial.

De même, l'évocation de la romanité du bassin méditerranéen par le président français alimente l'idée d'une continuité entre l'Empire romain et ceux qui se sont constitués en Europe par la suite. La Méditerranée est alors pensée comme une marche pour les Carolingiens. Cependant, la réalité de l'Empire romain est moins celle de l'unité que d'une juxtaposition des modèles administratifs, religieux.

Quant à l'ouverture de l'Europe vers la Méditerranée, elle s'opère dès le milieu des années 1970 avec la chute des régimes dictatoriaux en Grèce, en Espagne, puis au Portugal. Leur adhésion aux Communautés européennes va être largement motivée par la nécessité d'assurer leur virage démocratique. Va jouer également l'argument de la responsabilité historique de l'Europe, sentiment réexprimé au profit des pays d'Europe centrale et orientale à la suite de l'éclatement du bloc soviétique.

### ■ Débat avec la salle

**Jean-Christophe Defraigne**, chargé de cours invité,  
Institut d'études européennes, UCL.

L'importance du rôle du Japon à l'égard de son environnement proche (pays de l'Asie du Sud-Est), notamment mesurée en termes d'investissements directs étrangers IDE, est considérable sitôt comparée avec celle de l'Union vis-à-vis de l'espace méditerranéen. Cependant, le parallélisme proposé par B. Khader comporte deux limites notables.

D'une part, la situation économique des pays du Sud-Est asiatique est différente de celle des pays du sud de la Méditerranée. Les premiers ont un besoin de financement que permettent de couvrir les IDE japonais, tandis que les seconds, exportateurs de produits pétroliers, ont une moindre dépendance à l'égard des IDE européens. D'autre

part, le développement de liens étroits entre le Japon et les pays du Sud-Est asiatique dans le courant des années 1970 est intervenu dans un contexte où aucune autre grande puissance ne s'intéressait à ces pays. À l'inverse, les régions du Maghreb, du Machrek et du Moyen-Orient suscitent un intérêt des États-Unis<sup>12</sup>, mais aussi de la Chine, ce qui place l'Union en concurrence avec ces derniers.

### **Christian Franck**

L'évolution des relations euro-méditerranéennes repose aujourd'hui presque exclusivement sur les accords d'association bilatéraux, le volet politique que constitue le dialogue politique euro-arabe ne fonctionnant pas. Et sur le terrain des relations commerciales, l'Union ne connaît pas de retard par rapport aux États-Unis.

Toutefois, le volet commercial du processus de Barcelone prévoyait aussi le développement des relations Sud-Sud, lesquelles sont bloquées en raison du conflit entre l'Algérie et le Maroc sur le Sahara occidental (la frontière est fermée entre ces deux pays depuis 1994).

### **Anonyme**

À travers la relance des relations euro-méditerranéennes, Nicolas Sarkozy entend traiter de préoccupations politiques franco-françaises telles que la régulation de l'immigration ou la lutte contre le terrorisme, et lancer aussi un signe positif à l'égard des nombreuses populations immigrées habitant en France.

### **Franck Debié**

Comprendre la portée et la signification du projet d'Union méditerranéenne impose de replacer chacun des discours fondateurs dans leur contexte. Le discours de Toulon de février 2007 intervient en fin de campagne électorale, dans une ville reprise par la droite au

---

12. En plus de leur présence militaire, les États-Unis ont multiplié la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange (notamment avec la Jordanie et le Maroc) depuis le début des années 2000.

Front national – mais où l'idéologie frontiste conserve une audience forte<sup>13</sup>. En même temps, Nicolas Sarkozy s'adresse à la communauté maghrébine vivant en France : le message politique sous-jacent au projet d'Union méditerranéenne est celui d'une recherche d'un *modus vivendi* entre les communautés. *In fine*, il entend limiter la stigmatisation de l'islamisation des pays arabes et des communautés françaises d'origine arabe.

Par ailleurs, à travers ce discours et l'initiative qu'il contient, Nicolas Sarkozy souhaite redonner une place centrale à la France parmi les pays méditerranéens de l'Union européenne. En revanche, une maladresse a été de laisser croire à l'Allemagne qu'elle serait exclue du projet d'Union méditerranéenne, alors même qu'il existe un intérêt certain de ce pays pour la Méditerranée – que l'on pense seulement à l'importance de la population d'origine turque ou maghrébine qui y réside.

Le discours de Tanger d'octobre 2007 permet au président français de réduire l'isolement de la France vis-à-vis de ces partenaires européens, notamment à l'égard de l'Espagne et de l'Italie. Avec l'Union méditerranéenne, « il ne s'agit pas de faire la politique de table rase<sup>14</sup> », entendu : cette nouvelle initiative doit intégrer l'existant, c'est-à-dire, les réalisations opérées dans le cadre du processus de Barcelone.

La rencontre informelle entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel en mars 2008 à Hanovre témoigne aussi que l'Union méditerranéenne a servi de variable d'ajustement dans l'évolution des relations franco-allemandes tendues.

### **Nathalie Tousignant**

La mémoire coloniale imprègne le discours de Toulon, ainsi que l'indiquent l'évocation du « rêve de civilisation » qu'a été la coloni-

---

13. Au premier tour de l'élection présidentielle de mai 2007, le score du FN à Toulon est supérieur de 3 points à celui obtenu au niveau national.

14. N. Sarkozy, discours de Tanger, 23 octobre 2007.

sation française et le long développement consacré à l'« œuvre » des Français dans les colonies.

### **Franck Debié**

À Toulon, il est certain que Nicolas Sarkozy a « droitisé » son discours. L'établissement de relations nouvelles et pérennes entre les deux bords de la Méditerranée nécessite de mettre un terme au débat sur la repentance. D'une certaine façon, le projet d'Union méditerranéenne est présenté comme un substitut de cet effort de mémoire, en particulier entre la France et l'Algérie.

### **Christian Franck**

La volonté de Nicolas Sarkozy de repositionner la France au cœur des relations euro-méditerranéennes étonne, sitôt considérée la façon dont le projet d'Union méditerranéenne a été présenté aux autres partenaires européens. L'erreur a été de concevoir l'Union méditerranéenne comme distincte de l'Union européenne. Un appui aurait pu être trouvé auprès de l'Espagne et de l'Italie en proposant le lancement de cette initiative dans le cadre d'une coopération renforcée.

### **Elyès Ghanmi**, chercheur à l'université libre de Bruxelles (ULB)

La solidarité affichée par les députés européens de nationalité espagnole à propos de l'« appel de Rome » est une solidarité de façade, la majorité d'entre eux restant attachée au processus de Barcelone. Au-delà, le Conseil européen de mars 2008 marque une reprise de ce dossier par l'Allemagne.

## DEUXIÈME SESSION

### UN BILAN EN DEMI-TEINTE

---

■ **Amine Aït Chaalal**, professeur à l'UCL.

■ **François Costantini**, chargé de recherche à la Fondation pour l'innovation politique, professeur associé à l'université Saint-Joseph à Beyrouth :

« L'Union méditerranéenne : excès de superpositions ou projet unique ? »

Dans son ouvrage *Le Système méditerranéen* écrit en 1832, Michel Chevalier, auteur saint-simonien, voit dans la Méditerranée le lieu où « l'Orient et l'Occident devront se concilier, la mer où les axes d'échange devront être constitués<sup>15</sup> ». Il envisage les relations entre les deux espaces sous la forme d'une Confédération de la Méditerranée, le renforcement des liens entre les différents territoires prenant appui sur le développement du maillage ferroviaire du pourtour méditerranéen. Mais, à la même époque, la Grèce se libère de l'occupation turque et la France engage la conquête d'Alger.

La déclaration du Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 se trouve fort éloignée de l'utopie saint-simonienne. Elle institutionnalise un peu plus le processus de Barcelone. Sur le fond, les principaux instruments de l'action européenne demeurent les accords d'association organisant une libération des échanges entre les cocontractants. Les premiers accords sont conclus avec des pays méditerranéens dès le milieu des années 1960 (Turquie, Grèce, Chypre et Liban).

Ces accords ne correspondent plus aujourd'hui aux attentes des pays sud-méditerranéens. D'où l'émergence d'une série d'initiatives visant à relancer des processus plus ambitieux. Ce sera l'un des thèmes centraux de la thèse en droit de Mohammed VI sur *La Coopération CEE-Maghreb*, soutenue à l'université de Nice – Sophia-Antipolis en 1993. C'est également le sens du processus de coopération en Méditerranée occidentale (dit « Dialogue 5+5 »), lancé à Rome en 1990 et qui regroupe cinq pays européens (France, Portugal, Espagne, Italie et Malte) et cinq pays maghrébins (Tunisie, Maroc, Algérie,

---

15. M. Chevalier, *Le Système méditerranéen*, Paris, Mille et une nuits, 2006.

Mauritanie et Libye). Limité à la zone de la Méditerranée occidentale, ce dialogue évite l'écueil du conflit israélo-palestinien.

Il demeure que l'approche européenne élude les considérations sécuritaires et sous-estime le développement des relations entre l'OTAN et les pays méditerranéens. L'organisation militaire transatlantique est en effet engagée depuis 1994 dans l'établissement d'un *dialogue méditerranéen* avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie<sup>16</sup>. L'OTAN a également œuvré à la conclusion de l'accord militaire d'avril 1996 entre la Turquie et Israël, ainsi que de modules de coopération entre l'État turc et l'Algérie. Sur le terrain économique, les États-Unis ont engagé une politique d'aide publique et d'ouverture commerciale dans le cadre de leur projet de « grand Moyen-Orient<sup>17</sup> ». Selon François Costantini, la multiplication de l'offre américaine dans le bassin méditerranéen oblige incidemment les Européens à repenser leurs relations avec cette aire géographique, tant sur le plan du contenant que du contenu.

Quelle que soit la forme que prendra le projet d'Union pour la Méditerranée, celui-ci a d'ores et déjà prouvé son utilité : les débats qu'il a suscités ont mis en relief les difficultés rencontrées de part et d'autre de la Méditerranée dans la construction des relations euro-méditerranéennes. L'Union du Maghreb arabe (UMA), créée en 1989

---

16. Ainsi que l'OTAN l'indique, le dialogue traduit la conception de l'Alliance selon laquelle la sécurité en Europe est étroitement liée à la sécurité et à la stabilité en Méditerranée. Il témoigne de l'adaptation de l'OTAN au nouveau contexte sécuritaire post-guerre froide et constitue un élément important de sa politique d'ouverture et de coopération (voir <http://www.nato.int/med-dial/summary.htm>). Le volet politique de ce dialogue a été renforcé à la suite du sommet de l'OTAN d'Istanbul de juin 2004.

17. Évoqué par George W. Bush en mai 2002 sous le titre de Middle East Partnership Initiative (MEPI), le projet a été véritablement lancé en novembre 2003 lors de l'intervention du président américain devant la Fondation nationale pour la démocratie. Doté pour sa première année (2003) de 90 millions de dollars, le MEPI se subdivise en quatre piliers : (i) économique, à travers le versement d'aide à la compétitivité, à l'investissement, à la création d'entreprises ; (ii) politique, *via* le renforcement de la société civile, la promotion de l'État de droit, le renforcement du pluralisme des médias ; (iii) éducatif, grâce à des programmes visant l'amélioration des enseignements, l'accès de tous à l'école, à la promotion des qualifications adaptées au marché du travail ; (iv) le droit des femmes.

lors du sommet de Marrakech qui a réuni les chefs d'État des cinq pays maghrébins<sup>18</sup>, est bloquée depuis 1994, en raison du conflit qui oppose le Maroc et l'Algérie sur le Sahara occidental. Quant au Dialogue 5+5, il est voué à se dissoudre au sein du projet d'Union pour la Méditerranée si ce dernier est limité à une relation comprenant le groupe d'États membres méditerranéens de l'Union et les cinq pays du Maghreb. Telle est en tout cas l'option préconisée par Hubert Védrine dans son ouvrage *5+5 = 32. Feuille de route pour une Union méditerranéenne*<sup>19</sup>, ainsi que par Bichara Khader dans son intervention « Le processus de Barcelone : ni réquisitoire ni plaidoyer ».

Sur le fond, l'ambassadeur Alain Le Roy, en charge du projet d'Union méditerranéenne auprès de la présidence de la République française, a précisé que cette Union serait « une Union de projets entre États aux intérêts divergents ». On doit aussi s'interroger sur la dimension sécuritaire du projet. Édouard Balladur, dans son ouvrage *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les États-Unis*<sup>20</sup>, estime que l'Europe est perçue comme le carrefour méditerranéo-atlantique et constitue à cet égard un sous-ensemble du projet américain de « grand Moyen-Orient ».

Concrètement, les projets à lancer pourraient porter sur la sécurité maritime, la préservation de l'environnement, les échanges universitaires (à travers la création d'un programme Erasmus euro-méditerranéen), la lutte contre le terrorisme, le respect du pluralisme ou encore le développement des investissements directs. Il faudrait aussi améliorer la formation des Européens concernant les cultures des pays du sud de la Méditerranée.

---

18. Les cinq pays composant l'UMA sont l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie. Le texte du traité de Marrakech est disponible sur le site internet de l'UMA : [www.maghrebarabe.org/fr/](http://www.maghrebarabe.org/fr/)

19. H. Védrine et le Cercle des Économistes, *5+5 = 32. Feuille de route pour une Union méditerranéenne*. Paris, Perrin, 2007.

20. E. Balladur, *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les États-Unis*, Paris, Fayard, 2007.

## TROISIÈME SESSION

### LE CHOIX DE L'ARCHITECTURE

---

■ **Olivier Paye**, professeur aux FUSL, directeur du programme

« Européanisation des politiques publiques en Europe ».

■ **Franck Debié**, directeur général de la Fondation pour l'innovation politique :

« Les limites de la politique de voisinage. »

Réfléchir à l'architecture de l'Union méditerranéenne et plus largement aux relations euro-méditerranéennes nécessite d'examiner les résultats atteints par la politique européenne de voisinage (PEV) dans la Méditerranée. Lancée en mai 2004 par la Commission et approuvée par le Conseil européen de juin 2004, la PEV a bénéficié initialement d'un accueil positif dans l'Union. Ce nouvel instrument a été perçu comme moins rigide que les accords d'association et plus à même de favoriser la multiplication des échanges autres que simplement économiques avec les nouveaux voisins<sup>21</sup>. Fondée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie, droits de l'homme, respect de la règle de droit, respect des droits des minorités...), la PEV a aussi été saluée pour la franchise qu'elle prévoyait dans le dialogue politique entre l'Union et ses voisins. Le volet politique du processus de Barcelone s'en est trouvé renforcé.

Il demeure que la PEV ne se substitue pas aux instruments existants, mais s'appuie sur eux. Sur le modèle de la politique suivie pour l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, la PEV repose sur des plans d'action bilatéraux approuvés par l'Union et le pays partenaire. Il s'agit de « documents de politique regroupant les travaux en cours et à venir dans toute la gamme des relations que l'Union entretient avec ses voisins, afin de fixer clairement les objectifs

---

21. Les nouveaux voisins sont l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Moldavie, les territoires autonomes palestiniens, la Syrie, la Tunisie, et l'Ukraine. La Russie est exclue de la PEV, ses relations avec l'UE faisant l'objet d'un partenariat stratégique.

stratégiques globaux et les critères de référence à l'aune desquels les progrès seront évalués sur plusieurs années<sup>22</sup> ».

Du côté des pays méditerranéens, cette initiative a fait l'objet d'une réception mitigée, voire négative. Parmi les reproches qui lui sont faits :

- la PEV manque de visibilité par rapport au processus de Barcelone et au programme communautaire MEDA<sup>23</sup> ;

- elle recoupe largement les priorités et objectifs fixés dans les accords d'association ;

- la conditionnalité accrue qui sous-tend la PEV rend plus difficile sa mise en œuvre, notamment lorsqu'il s'agit de l'utilisation des subventions communautaires (sauf au Maroc) ;

- les montants communautaires versés au titre de la PEV demeurent modestes par rapport aux objectifs affichés (641 millions d'euros en crédit de paiement pour 2006).

En Europe, certaines critiques se sont également fait jour. Les eurosceptiques ont dénoncé la difficulté à évaluer les progrès réels de la PEV, la gauche européenne sa dimension « impérialiste », et les libéraux le maintien à l'écart de la société.

En fait, le bilan de la PEV que la Commission a établi en décembre 2006 est paru suffisamment mitigé pour que, un an plus tard, elle propose de renforcer, c'est-à-dire modifier, cet instrument. Dans cet esprit, le Conseil européen du 14 décembre 2007 a invité « les prochaines présidences [de l'Union européenne] à faire progresser ces travaux afin de développer les dimensions tant orientale que méridionale [de la PEV] dans un cadre bilatéral et multilatéral,

---

22. Commission, Communication sur « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour nos voisins de l'Est et du Sud », COM (2003) 104 final, 11 mars 2003.

23. Créé par le règlement n° 1488/96 du Conseil du 23 avril 1996, le programme MEDA constitue le principal instrument de la coopération économique et financière du partenariat euro-méditerranéen. Il a été modifié en 2000 et supprimé au 31 décembre 2006 – étant remplacé depuis lors par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

sur la base des communications et propositions pertinentes de la Commission ».

Prenant acte de ces critiques, la France a construit sa proposition d'Union méditerranéenne autour des quatre principes directeurs suivants :

- ne pas dupliquer les politiques euro-méditerranéennes existantes (*i.e.* accords d'association, processus multilatéral de Barcelone et plans d'action bilatéraux de la PEV) ;

- simplifier les relations euro-méditerranéennes, à travers la définition d'un modèle de « contrat » unique entre l'Union européenne et ses partenaires ;

- réintroduire le pouvoir politique dans la gestion communautaire de la PEV. À cet égard, l'établissement d'une double présidence Nord-Sud du projet d'Union méditerranéenne constitue un recours politique face aux situations d'enlisement bureaucratique ;

- l'intégration de volets migratoire et agricole dans le projet de relance euro-méditerranéen ne doit pas interférer avec leur développement dans le cadre communautaire.

Enfin, Franck Debié note que l'Union pour la Méditerranée n'a ni l'ambition ni les moyens d'assurer une fonction sécuritaire dans le bassin méditerranéen. Cet aspect devra être géré en coopération avec l'OTAN. Ce qui suppose que les Européens ne considèrent pas la Méditerranée comme leur arrière-cour, mais comme un espace de responsabilités partagées avec ses partenaires du pourtour méditerranéen et les États-Unis.

■ **Antoine Basbous**, directeur de l'Observatoire des pays arabes :

« Diversité et hétérogénéité des conceptions des pays du Sud. »

Plusieurs obstacles menacent la mise en place de l'Union pour la Méditerranée. Le premier a consisté à ne pas associer *ab initio* les partenaires méditerranéens de l'Union. Dans l'ensemble de ces pays, les gouvernements en place cherchent à sanctuariser leur pouvoir. Ceux-ci pourraient être tentés de voir, dans cette absence de concertation initiale, la manifestation des tentations « néocolonialistes »

européennes... et contre lesquelles ils seraient les remparts les plus efficaces.

Le deuxième obstacle réside dans l'asymétrie de la coordination entre, d'une part, les pays du Nord et, d'autre part, les pays du Sud. Les nombreux débats au sein de l'Union européenne concernant le projet français témoignent du souci de dégager une position commune entre pays européens. Au contraire, rien de tel n'est possible au sein des pays du sud de la Méditerranée : l'Union du Maghreb arabe n'a pas eu de sommet des chefs d'État depuis 1994.

Un troisième obstacle rencontré par le projet d'Union méditerranéenne réside dans la prégnance de la mémoire de l'époque colonialiste.

Un quatrième obstacle concerne la question de la démocratisation de la société civile, du développement des libertés civiles et politiques. Le volet politique inséré dans le processus de Barcelone a été vivement critiqué par les pays du Sud car perçu comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. En outre, il est apparu en pratique que la démocratisation ne se décrète pas et les seules composantes de la société civile suffisamment organisées face aux gouvernements en place sont les mouvements religieux islamistes. Les États-Unis, qui ont poussé à l'ouverture démocratique rapide des États arabes à la suite du 11 septembre 2001, ont pris conscience de ce transfert du pouvoir du palais vers la mosquée. Depuis lors, ils insistent sur une ouverture progressive des sociétés.

Enfin, il y a une certaine méconnaissance par les pays européens des attentes et appréhensions des pays du sud de la Méditerranée. Ceux-ci craignent que le nouveau cadre des relations euro-méditerranéennes se limite à définir un agenda négatif, à savoir portant sur les seuls aspects migratoire et sécuritaire, y inclus la lutte contre le terrorisme. Ces pays souhaitent qu'une large place soit offerte à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes.

Cette méconnaissance peut conduire à une sous-estimation de la diversité des mouvances au sein des pays du Sud, et de l'opposition d'une partie d'entre elles au projet d'Union méditerranéenne. Les

mouvances nationalistes y voient un colonialisme larvé, et les mouvances islamistes l'imposition des principes occidentaux.

Afin d'être accepté par les pays partenaires européens de l'Union, le nouveau cadre des relations euro-méditerranéennes doit éviter d'imposer des réformes sur la scène politique intérieure de ces pays, d'importer les crises régionales (différends Algérie-Maroc, Palestine/Israël...) et surtout faire preuve de beaucoup de courage et de persévérance.

### ■ Débat avec la salle

**Charles-Ferdinand Nothomb**, président du groupe de travail « Politique de voisinage et Relations EuroMed » du Mouvement européen international, et vice-président de l'Institut européen de recherche sur la coopération méditerranéenne et euro-arabe.

L'impulsion donnée par Nicolas Sarkozy aux relations euro-méditerranéennes doit être saluée. Cependant, pour être efficace, le projet d'Union pour la Méditerranée acté par le Conseil européen de mars 2008 ne doit pas venir se superposer à ceux déjà existants.

Pour sa part, le Mouvement européen international (MEI) juge les relations euro-méditerranéennes prioritaires. Le dialogue entre les partenaires des deux bords de la Méditerranée en constitue la pierre angulaire. En ce sens, le MEI a organisé trois journées de débat entre 200 Européens et 200 Arabes à Alger en février 2006<sup>24</sup>. De même, la déclaration d'Alexandrie adoptée le 14 mars 2004 par les gouvernements et des représentants de la société civile arabe souligne que « la mise en œuvre des objectifs de réforme dans la société arabe n'incombe pas seulement aux gouvernements, mais aussi à la société civile »<sup>25</sup>.

---

24. Les actes et discours du congrès d'Alger sont téléchargeables sur le site Internet : [http://www.europeanmovement.org/fr/themes\\_principaux.cfm?cat=MP](http://www.europeanmovement.org/fr/themes_principaux.cfm?cat=MP)

25. Le texte de la déclaration est téléchargeable sur le site internet de la Bibliothèque d'Alexandrie : <http://www.bibalex.org/arf/fr/Files/Document.pdf>.

### **Antoine Basbous**

Les réformes des pays sud-méditerranéens qui sont décidées dans le cadre des relations euro-méditerranéennes sont difficiles à mettre en œuvre. Ces pays souhaitent une augmentation de l'aide au développement sans que cela n'affecte leurs objectifs de politique intérieure. Sur ce point, reposant sur un principe d'égalité entre partenaires, l'Union pour la Méditerranée ne pourra pas imposer de réformes aux pays du Sud.

### **Anonyme**

La conditionnalité excessive de la PEV a été dénoncée. En fixant de nouvelles conditions, un projet d'Union pour la Méditerranée ne concernant que certains pays ne risquerait-il pas de créer d'importantes différences de traitement entre les pays méditerranéens ?

### **Franck Debié**

La conditionnalité à l'égard des pays du sud de la Méditerranée s'exprime aujourd'hui de deux façons distinctes. Les accords d'association conditionnent l'abaissement des barrières tarifaires, l'appui technique et financier à l'application des règles de droit de l'Union européenne. La PEV organise une conditionnalité plus stricte, visant les projets : le soutien financier communautaire est conditionné à la démonstration, par les pays du Sud, de leur capacité à mener à bien lesdits projets.

Le principe de la conditionnalité ne rencontre pas seulement une opposition des pays méditerranéens, mais aussi du Royaume-Uni. Franck Debié estime que la conditionnalité doit être maintenue. En revanche, le cadre de mise en œuvre doit être amélioré, des priorités claires devant être établies entre les différents objectifs à poursuivre par les pays méditerranéens partenaires de l'Union européenne.

L'établissement d'un dialogue entre communautés des deux bords de la Méditerranée, tel que l'a souligné Charles-Ferdinand Nothomb, est essentiel. En cela, le projet d'Union pour la Méditerranée est la réponse européenne à l'approche du choc des civilisations.

### **Christian Franck**

La constitutionnalisation de la PEV dans le traité de Lisbonne (nouvel article 8 du traité sur l'Union européenne) conduit-il à une refonte des relations euro-méditerranéennes ?

### **Franck Debié**

La modification constitutionnelle peut fournir l'occasion d'une simplification du « mille-feuille institutionnel » que sont actuellement les relations euro-méditerranéennes.

## **QUATRIÈME SESSION**

### **THÈMES ET MÉCANISMES**

#### **DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE**

---

■ **Alain Le Roy**, ambassadeur chargé du projet d'Union méditerranéenne auprès de la présidence de la République française.

Dans les dernières années, la Méditerranée a fait l'objet d'une multiplicité d'initiatives visant à rapprocher les pays des deux bords : le Dialogue 5+5 en 1990, le processus de Barcelone en 1995 ou le Forum euro-arabe en 2006<sup>26</sup>. L'initiative française d'Union méditerranéenne, devenue un projet européen depuis le Conseil européen de mars 2008, s'inscrit dans cette perspective et insiste sur un point central : remettre la Méditerranée au cœur des priorités de politique extérieure de l'Union européenne.

Le projet français part de plusieurs constats.

---

26. Le Forum a été lancé le 26 avril 2006 à l'Institut du monde arabe, à Paris. Prévu pour réunir annuellement les autorités étatiques, le secteur privé et les représentants des organismes non gouvernementaux des pays du nord et du sud de la Méditerranée, ce Forum a pour ambition de renforcer le dialogue, la compréhension et la coopération entre les deux parties, dans l'intérêt de la paix, de la stabilité, et du développement sur le double plan régional et international. Pour une présentation, voir le site Internet du Forum euro-arabe : <http://www.forumeuroarabe.org/>

Les nombreux instruments de coopération établis entre l'Union européenne et les pays partenaires du pourtour méditerranéen n'ont pas empêché le creusement des écarts de développement – cet écart est le plus important au monde s'agissant de deux espaces économiques et humains contigus. Le taux de chômage dans les pays d'Afrique du Nord est trois fois supérieur à celui mesuré dans l'Union européenne. Compte tenu de la vitalité démographique, le maintien des niveaux d'emploi actuels dans les pays du Maghreb suppose la création de 40 millions d'emplois supplémentaires d'ici à 2020. Le volume des IDE européens à destination de ces pays paraît insuffisant pour soutenir leur développement économique<sup>27</sup>. Le maintien d'une telle situation comporte, à terme, des risques de déstabilisation entre les deux rives de la Méditerranée.

Cette situation résulte aussi du fait que, jusqu'à présent, l'Union n'a pas mobilisé tous les moyens disponibles au service du renforcement des relations euro-méditerranéennes : pendant toute la décennie 1990, la politique extérieure européenne s'est concentrée sur les pays de l'Europe centrale et orientale.

Enfin, il est apparu que les instruments euro-méditerranéens développés par l'Union européenne reposaient sur une asymétrie des droits s'exerçant au détriment des pays de la rive sud de la Méditerranée. Ce déséquilibre était accentué par l'incapacité de ces pays à présenter un front uni, compte tenu de la diversité de leurs profils et de leurs intérêts. Au final, peu de projets ont été réalisés, conduisant à un certain désintérêt des autorités sud-méditerranéennes. Lors du sommet des chefs d'État pour le dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen (organisé à Barcelone, les 27 et 28 novembre 2005), la majorité des pays partenaires méditerranéens délèguèrent seulement leur ministre des Affaires étrangères.

---

27. Évalués à 5 860 millions d'euros, ces IDE représentent, en 2006, 2,3 % du total des IDE des pays de l'Union dans le monde (hors IDE réalisés au sein de l'Union). Source : Eurostat, consultation : 10 avril 2008.

L'Union pour la Méditerranée n'a pas pour finalité de se substituer aux projets déjà existants. Le processus de Barcelone demeure un instrument efficace – malgré certaines déficiences –, et est la seule enceinte internationale, avec l'Assemblée générale des Nations unies, où Israéliens et Arabes dialoguent. De même, il ne s'agit pas de revenir sur la conditionnalité de la PEV. Au contraire, l'Union pour la Méditerranée est complémentaire de ces différents instruments. Elle entend les développer et éteindre les critiques formulées à leur rencontre.

Sur le modèle du plan Schuman, cette relance s'appuie sur le lancement de projets concrets, les « nouveaux secteurs du charbon et de l'acier de la Méditerranée ». Y participeront ceux des partenaires méditerranéens qui le souhaiteront. Le projet d'Union pour la Méditerranée sera ainsi une « union de projets à géométrie variable ». Sera exclue de son champ la question de la résolution des conflits régionaux tel que le conflit israélo-palestinien ou celui portant sur le Sahara occidental.

L'élection de Nicolas Sarkozy a fait craindre aux populations d'Afrique du Nord une fermeture des frontières européennes. Le projet d'Union méditerranéenne présenté à Toulon en février 2007 et précisé à Tanger en octobre 2007 tend à lever ces appréhensions. Il a suscité de nombreuses attentes du côté des autorités publiques des pays sud-méditerranéens, recevant un accueil positif notamment du roi du Maroc, Mohammed VI, du président tunisien, Ben Ali, et du président égyptien Hosni Moubarak. Seuls le Liban et la Syrie ont à ce jour conservé le silence sur cette initiative. Quant à la Turquie, le Premier ministre Recep Tayyip Erdogan a exprimé dès mars 2007 son opposition à tout projet constituant un moyen détourné de mettre un terme au processus d'adhésion à l'Union européenne. L'appel de Rome de décembre 2007 a clarifié la situation sur ce point, la question de l'adhésion turque à l'Union européenne étant déconnectée de la participation de ce pays à l'Union méditerranéenne.

Les réactions des États membres de l'Union européenne ont témoigné de l'existence de nombreuses interrogations concernant

l'articulation du projet français avec les initiatives déjà en place et à la place des pays européens non riverains dans le nouveau dispositif. Les critiques les plus sévères sont venues de l'Allemagne.

Il est clair que la version initiale du projet d'Union méditerranéenne prenait pour modèle l'Union de la Baltique<sup>28</sup>, dans laquelle l'Allemagne a un rôle actif et la France un statut d'observateur. L'emploi du mécanisme communautaire des coopérations renforcées a dû être écarté, ce dispositif ne couvrant pas toutes les politiques nécessaires à la mise en place de l'Union méditerranéenne. Le compromis obtenu finalement entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel repose sur une participation de tous les États membres à un projet d'Union pour la Méditerranée réinséré dans le processus de Barcelone. La seule concession faite par les autorités allemandes a été, d'une part, leur acceptation d'une double présidence de l'Union pour la Méditerranée qui soit assurée par deux pays riverains, l'un du Nord, l'autre du Sud ; et, d'autre part, la création d'un secrétariat général.

Sur le fond, les projets développés au sein de l'Union pour la Méditerranée pourront concerner la dépollution de la Méditerranée, l'accès à l'eau, l'établissement d'un plan d'énergie solaire, la création d'autoroutes maritimes, la constitution d'un espace scientifique méditerranéen (une réunion est prévue sur ce thème le 26 juin 2008 à Paris), la mise en place d'un office méditerranéen de la jeunesse, d'un centre méditerranéen de la protection civile ou d'une Agence de développement des PME-PMI.

La liste des projets à engager sera discutée lors de la réunion de lancement de l'Union pour la Méditerranée qui se tiendra le 13 juillet 2008 à Paris.

---

28. Le 5 mars 2008, François Fillon indiquait sur Europe 1 que « la nouvelle structure s'appuierait sur une structure existante, l'Union de la Baltique » (propos rapportés dans « Union pour la Méditerranée : Sarkozy renonce à son projet initial », *Les Échos*, 5 mars 2008).

## ■ Débat avec la salle

### **Anonyme**

Quelle est l'articulation assurée entre l'Union pour la Méditerranée et la politique migratoire européenne ?

### **Alain Le Roy**

Le volet migratoire n'apparaît plus dans les projets portés dans l'Union pour la Méditerranée dans la mesure où il fait l'objet d'un traitement spécifique dans le Pacte européen pour l'immigration proposé par Nicolas Sarkozy à ses partenaires européens.

### **Franck Debié**

Quel est le mode de financement des projets de l'Union pour la Méditerranée ? Les compétences de la double présidence de cette Union se limiteront-elles au suivi des projets engagés ou s'étendront-elles aussi à la PEV ?

### **Anonyme**

Un ordre de priorité sera-t-il établi entre les différents projets lancés dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée ?

### **Charles-Ferdinand Nothomb**

Dans sa nouvelle mouture, le projet d'Union pour la Méditerranée semble ne pas comporter de volet sécuritaire et ne pas vouloir traiter des conflits entre les pays sud-méditerranéens. Est-ce à dire qu'Israël ne sera pas concerné par cette initiative ?

### **Alain Le Roy**

La place de l'État d'Israël dans l'Union méditerranéenne, puis dans l'Union pour la Méditerranée, a donné lieu à de vifs débats. Son inclusion présente en effet le risque d'une importation du conflit israélo-arabe. Ainsi dans sa version initiale, l'initiative française ne visait que les pays du Dialogue 5+5. Cependant, de nombreux projets que portera l'Union pour la Méditerranée ont une dimension

globale (voir la lutte contre la pollution maritime). En outre, il a été jugé que l'exclusion *ab initio* de certains pays pourrait conduire à leur stigmatisation.

Malgré le nombre important de participants, l'Union pour la Méditerranée devrait être en mesure de fonctionner efficacement. Le problème du nombre de membres sera compensé par la nature « à géométrie variable » des projets soutenus par l'Union pour la Méditerranée. Ceux-ci seront conduits et gérés par les seuls pays volontaires.

Quant à la question du financement, il appartiendra à chaque projet de le trouver. Il pourra s'agir d'aides bilatérales apportées par les États membres de l'Union européenne (aides au développement), de prêts consentis par la banque de développement régional (dont la BEI), de partenariat public-privé, voire d'apports financiers des fonds souverains des pays du Golfe. Ces projets pourront aussi percevoir des fonds communautaires s'ils sont éligibles au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat.

### **Anonyme**

Une place est-elle réservée aux pays du Golfe dans l'Union pour la Méditerranée ?

### **Alain Le Roy**

Il est envisagé que le secrétaire général de la Ligue arabe, le Conseil de coopération des États arabes du Golfe et l'Union africaine aient un statut d'observateur.

■ **Elyès Ghanmi**, chercheur à l'université libre de Bruxelles (ULB) :

« La coopération euro-méditerranéenne à l'épreuve de la question institutionnelle : quelles institutions communes ? »

Il est un constat admis par tous : la coopération euro-méditerranéenne est un impératif. Le bilan de cette coopération est impressionnant quoique frustrant, toutes les attentes exprimées par les partenaires des deux bords de la Méditerranée n'ayant pas été satisfaites à ce jour.

Selon Elyès Ghanmi, cette insatisfaction puise sa source dans l'asymétrie des obligations du processus de Barcelone, laquelle se traduit par une asymétrie institutionnelle. La Commission occupe une place centrale au cœur de ce processus pour une double raison. D'une part, en 1995, il n'a pas été prévu que le processus de Barcelone bénéficie d'un secrétariat permanent, ce qui a conduit les services de la Commission à assurer la préparation des réunions ministérielles et techniques. D'autre part, ce processus repose très largement sur les politiques communautaires, ainsi que sur le budget communautaire, dont l'exécution relève de la compétence de la Commission.

■ **Jean-Louis de Brouwer**, directeur Immigration, Asile et Frontières auprès de la Direction générale justice, liberté et sécurité de la Commission européenne : « Les migrations : un défi euro-méditerranéen ? »

Le débat migratoire Nord-Sud représente aujourd'hui une difficulté politique majeure, tant les contextes nationaux sont marqués par des évolutions économiques et démographiques diamétralement opposées (*i.e.* vieillissement des populations riches et manque de main-d'œuvre au nord ; jeunesse de populations pauvres marquées par un fort taux de chômage au sud). De plus, les partenaires du Sud connaissent des situations migratoires distinctes, ce qui tend à limiter l'émergence de position commune entre eux. Par conséquent, l'insertion des problématiques migratoires au sein du projet d'Union pour la Méditerranée ne serait pas forcément un gage de succès.

Cela ne signifie pas l'absence de liens entre le nouveau projet européen et la gestion des migrations. Les populations originaires du Maghreb résidant dans l'Union européenne sont évaluées à 15 millions de personnes, principalement réparties en France et en Allemagne. Cela fut donc une erreur de ne pas associer l'État rhénan au projet d'Union méditerranéenne dès le début de la réflexion. En outre, les pays du Maghreb et du Machrek sont concernés à double titre par les migrations : pays d'émigration, ils sont aussi pays de transit des populations venant d'Afrique subsaharienne et, dans une moindre mesure, des pays de destination finale.

Face aux questions migratoires, l'Union européenne est en train de construire une politique communautaire d'immigration. Celle-ci repose sur quatre axes : (i) la maîtrise de l'immigration irrégulière, accompagnée par un contrôle renforcé aux frontières extérieures de l'Union ; (ii) les mesures de soutien à la migration légale et à l'intégration des populations immigrées légalement ; (iii) le droit d'asile ; (iv) et la coopération avec les pays tiers.

La mise en œuvre de cette politique s'organise autour de trois approches :

– la *logique continentale* des « routes migratoires », préconisée par la Commission et retenue par la Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement (organisée à Rabat, les 10 et 11 juillet 2006). Pour chaque route identifiée<sup>29</sup>, les parties concernées (pays d'origine, pays de transit et pays de destination) sont invitées à adopter des mesures concrètes à court et moyen terme<sup>30</sup> ;

– la *logique transcontinentale*, qui sous-tend le sommet UE-Afrique. Sa deuxième réunion à Lisbonne du 7 au 9 décembre 2007 entre les 27 chefs d'État européens et 53 dirigeants africains s'est conclue par l'adoption d'une stratégie conjointe, dont l'application est définie dans un plan d'action pour la période 2008-2010<sup>31</sup>. Ce dernier comprend huit partenariats stratégiques UE-Afrique dont l'un porte spécifiquement sur « les migrations, la mobilité et l'emploi ». Ce partenariat a le mérite de couvrir les aspects structurels justifiant les migrations ; en même temps, une portée si élargie pose la question de sa mise en œuvre ;

---

29. Le lecteur est renvoyé à l'excellent document cartographique de l'International Centre for Migration Policy, disponible à l'adresse [http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/MTM/New-Map-MTM\\_Poster-Landscape\\_FR\\_v1.pdf](http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/MTM/New-Map-MTM_Poster-Landscape_FR_v1.pdf)

30. Le texte de la déclaration politique adoptée par la Conférence ministérielle, ainsi que le plan d'action qui y est annexé, est téléchargeable sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères français : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id\\_article=38190](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article-imprim.php3?id_article=38190)

31. Les documents adoptés lors du sommet sont disponibles à l'adresse : [http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index_fr.cfm)

– la *logique du bassin*, qui prévaut dans le cadre du processus de Barcelone. Deux ans de négociation ont été nécessaires pour que puisse se tenir, les 18 et 19 novembre 2007, la première réunion ministérielle sur les questions migratoires entre l'ensemble des parties prenantes au processus de Barcelone<sup>32</sup>. La déclaration politique adoptée à l'occasion se traduit par peu de projets concrets, contrairement à ce qui fut obtenu par la conférence de Rabat.

Dans ce contexte, si un volet migratoire doit être inséré au sein de l'Union pour la Méditerranée, il importe en premier lieu de définir l'approche la plus adaptée aux objectifs poursuivis. À cet égard, la logique des « routes migratoires » semble compatible avec l'approche de « projets par pays volontaires ».

Parmi les projets migratoires qui pourraient être lancés, Jean-Louis Brouwer évoque le programme Eurosud portant sur le contrôle des mouvements de personnes, ou encore la gestion des visas courts (voir installation de services consulaires communs, programmes de voyageurs enregistrés).

## CLÔTURE

---

■ **René Leray**, professeur invité à l'UCL et professeur invité à HEC Paris.

En devenant européen, le projet d'Union pour la Méditerranée ne doit pas perdre son originalité. C'est une occasion de redonner aux relations euro-méditerranéennes toute leur importance, objectif qui mérite un large soutien.

*Compte rendu établi par Frédéric Allemand  
Chargé de recherche senior, Fondation pour l'innovation politique  
Enseignant à Sciences Po Paris*

---

32. Voir la déclaration du ministre de l'Intérieur portugais, Rui Pereira, dont le pays exerçait alors la présidence de l'Union européenne : [http://www.ue2007.pt/NR/rdonlyres/B5573FB8-AEF2-4740-948F-2E52DDFA5788/0/20071120notasRuiPereira\\_ReuniaoMinisterialEuroMedsobreMigracoes\\_FR.pdf](http://www.ue2007.pt/NR/rdonlyres/B5573FB8-AEF2-4740-948F-2E52DDFA5788/0/20071120notasRuiPereira_ReuniaoMinisterialEuroMedsobreMigracoes_FR.pdf)

Lancé par Nicolas Sarkozy au printemps 2007, le projet d'Union méditerranéenne (rebaptisé « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » en mars 2008) inaugure une nouvelle ère dans les relations complexes, mais essentielles, entre l'Union européenne et les pays du pourtour oriental et méridional de la Méditerranée. Projet novateur et ambitieux, il demeure néanmoins marqué par de nombreuses incertitudes. Les analyses de Frédéric Allemand sur la coprésidence de l'Union pour la Méditerranée et de Bichara Khader sur l'évolution du projet français dans le temps, ainsi que les actes du colloque « La relation euro-méditerranéenne : penser au-delà de Barcelone » contribuent à lever les zones d'ombre.

## L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : POURQUOI ? COMMENT ?



### → Frédéric Allemand

Chargé de recherche senior  
à la Fondation pour l'innovation politique,  
enseignant à Sciences Po Paris.



### → Bichara Khader

Directeur du Centre d'études et de recherches  
sur le monde arabe contemporain,  
université catholique de Louvain.



### → La relation euro-méditerranéenne : penser au-delà de Barcelone

Colloque coorganisé par les Instituts d'études européennes  
de l'université catholique de Louvain et des facultés  
universitaires Saint-Louis-Bruxelles et la Fondation pour  
l'innovation politique. Bruxelles, 19 mars 2008.

FONDATION  
POUR  
L'INNOVATION  
POLITIQUE



137, rue de l'Université | 75007 Paris – France  
Tél. : 33 (0)1 47 53 67 00 | Fax : 33 (0)1 44 18 37 65  
E-mail : [contact@fondapol.org](mailto:contact@fondapol.org)  
ISBN 978-2-917613-12-2

Consultez notre site : [www.fondapol.org](http://www.fondapol.org)