



Union pour la Méditerranée : quelles innovations ?

Parlement européen – 19 novembre 2009

Panel 1: Le contexte politique
Rapport introductif



La relance du projet d'Union pour la Méditerranée : une manière de reconfigurer les relations Nord/Sud

Comment et pourquoi relancer le projet d'Union pour le Méditerranée ?

Il y a deux ans, tout le monde s'accordait à reconnaître l'utilité, voire la nécessité impérieuse de ce dessein, Nicolas Sarkozy allant jusqu'à parler de "destin commun" entre les populations des pays du nord et du sud de la Méditerranée.

Le silence des responsables politiques qui s'en est suivi, est la plupart du temps justifié par le bombardement de Gaza et plus largement encore l'enlisement du conflit israélo-palestinien. Mais au-delà de cette réalité moyen-orientale marquée par le blocage, bien d'autres raisons semblent être à l'origine de la difficulté à bâtir un espace euro-méditerranéen cohérent : l'Union européenne a toujours échoué à mettre en place une politique commune vis-à-vis de son sud ; quant aux pays du sud, enfermés dans leurs vieux schèmes nationalistes et leur mode de gouvernance clientéliste et opaque, ils ne peuvent se poser en partenaires à part entière.

Ce partenariat suppose un changement radical dans le comportement politique comme il nécessite une capacité à produire idées et contre-projets. Ces obstacles paraissent encore plus importants que la recherche de fonds pour financer le projet.

Malgré cela, la dynamique régionale est certainement nécessaire pour les deux rives. Le Sud n'a pas d'autre projet pour s'inscrire dans la mondialisation, ni rattraper le retard qu'il enregistre par rapport aux autres régions du monde. Par ailleurs, l'Europe doit se préoccuper des Etats de sa frontière sud comme l'a fait l'Allemagne pour l'Europe de l'est et les Etats-Unis pour l'Amérique latine. Il est donc nécessaire de mettre en place une intégration économique renforcée, ne serait-ce que pour compenser le déséquilibre démographique qui va en s'accroissant, et pour pallier les différences de niveaux économiques entre les deux rives.

Une fois le constat réalisé, il faut alors se donner les moyens de la réussite. Le scepticisme doit céder la place au volontarisme, de même que les intérêts des populations doivent être replacés au cœur du projet. Il faut réinjecter du politique dans ce projet et identifier les acteurs dynamiques et capables de se projeter dans l'avenir. Aujourd'hui, l'observation montre que les chefs d'entreprises et les bi-nationaux présentent ces caractéristiques et se montrent fortement concernés par le projet d'UPM. Leur mobilisation reconfigure déjà les relations nord-sud et montre le désir de repenser la coopération sud-sud et la place de ces pays dans la mondialisation.

Khadija Mohsen-Finan

Chercheur, responsable du programme Maghreb à l'Ifri, Paris



Union pour la Méditerranée : quelles innovations ?

Parlement européen – 19 novembre 2009

Panel 3: Les projets UpM
Rapport introductif

Les projets « UpM ».... Définition et champ d'application ; Cadre de coordination entre UpM et EUROMED ; Moyens et capacités du Secrétariat permanent.

Introduction

Depuis que l'UpM s'est officiellement arrimé au Processus de Barcelone (Déclaration commune du Sommet de Paris en juillet 2008, y inclus son annexe, et déclaration de Marseille (au niveau ministériel) en novembre 2008), pour en devenir une dimension supplémentaire, il est clairement établi que la réalisation de projets, concrets et visibles, est devenue un élément central.

Mais quels projets ? Dans quel rapport de complémentarité, de « prolongement nécessaire et utile » (avec une forte valeur ajoutée) avec les projets et programmes déjà développés dans le cadre EUROMED ?

Il s'agit de bâtir, dans la continuité du Processus de Barcelone, une « union de projets au service d'un projet d'union », c'est-à-dire en résumé une plus grande intégration régionale, grâce à des projets nouveaux qui, se combinant et se cumulant, entre eux et avec les programmes et projets EUROMED, tisseront au bout du compte, une réalité nouvelle porteuse de progrès, de paix et de sécurité dans l'ensemble du bassin méditerranéen.

Comprendre cette donnée de base conduit à se poser d'emblée trois questions principales :

- 1) Quelle définition des projets « UpM » privilégier ou, exprimé autrement, quelle délimitation du champ d'intervention de l'UpM en matière de projets retenir ? Faut-il rechercher les critères d'une séparation nette avec les projets EUROMED ou bien au contraire convient-il d'accepter une flexibilité en la matière, de laisser volontairement la délimitation floue ?
- 2) Selon que l'on opte pour l'une ou l'autre réponse à cette première question (que nous qualifierons d'approche ouverte ou fermée) se posera différemment la deuxième question qui est celle de l'articulation à construire entre les appareils techniques et politiques qui portent d'un côté la « branche » UpM et de l'autre la « branche » EUROMED. Quelle articulation fonctionnelle mettre en place, et comment, entre ces deux branches, pour garantir les effets de complémentarité et de synergie maximum justement recherchés ?
- Cette question concerne principalement les services de la Commission européenne en charge de l'EUROMED d'un côté, et ceux du secrétariat permanent basé à Barcelone de l'autre. Les rapports de travail au jour le jour entre ces deux « chevilles ouvrières », tournées vers le même objectif, seront déterminants et de cela découle la troisième question qui est celle
- 3) de l'équilibre entre Bruxelles et Barcelone, ou exprimé autrement des capacités et moyens dont doit être doté d'urgence le secrétariat permanent.

**A) La question de la définition et du champ d'application des projets UpM :
plaider pour une approche ouverte plutôt que limitative.**

Ce point paraît essentiel car la tentation qui pourrait être de vouloir limiter dès le départ le champ des projets UpM, (ne serait-ce que pour éviter une fausse concurrence avec les programmes et projets EUROMED) constituerait à notre sens une grave erreur. Elle empêcherait en effet, par construction et par une mauvaise compréhension des objectifs poursuivis, que puisse naître les effets cumulatifs et les effets d'irréversibilité, de « maillage » et de synergie qui justement sont recherchés.

Le recours en cette affaire à « la définition officielle » : « grands projets régionaux d'infrastructure structurants à géométrie variable et à forte

visibilité pour les populations » n'aiderait pas vraiment. Qu'est-ce qu'un « grand projet » ? Que signifie « régional » dans une zone constituée d'espaces nationaux jusqu'ici peu ou mal connectés ? Etc. Etc.

Les six domaines choisis comme prioritaires dans l'annexe à la déclaration du sommet de Paris:

La dépollution de la Méditerranée et la stratégie méditerranéenne de l'eau ; les autoroutes de la mer et les autoroutes terrestres ; la protection civile ; les énergies de substitution avec notamment l'idée d'un plan solaire méditerranéen ; l'enseignement supérieur et la recherche ; le développement des entreprises ; ne peuvent d'ailleurs pas être interprétés comme liste limitative mais au contraire comme exemplatifs d'une première phase d'action à concrétiser rapidement. Certes, il est probable que dans la durée la majorité des projets UpM se rattacheront soit à la création d'infrastructures ayant des effets de mise en relation durable (en ce sens ils seront structurants) de plusieurs régions, sous-régions et/ou pays partenaires, par la constitution de réseaux (par exemple des réseaux de transport , ou encore des systèmes de gestion coopérative de ressources en eau , ou encore des réseaux d'approvisionnement en électricité...), soit à la mobilisation durable par plusieurs pays partenaires de moyens et d'efforts au bénéfice de missions reconnues d'intérêt commun (par exemple pour la dépollution marine ou encore pour l'organisation coopérative de moyens de secours et de protection face à des catastrophes d'origine naturelle ou humaine, ou bien pour l'émergence de réseaux d'excellence universitaire ou technologique...) mais tout cela ne plaide pas, au contraire, pour une approche limitative.

Une flexibilité suffisante doit être préservée pour qu'ensemble UpM et EUROMED soient en mesure de capitaliser tant sur les opportunités politiques qui se présenteront, qu'en fonction des évolutions économiques et techniques qui apparaîtront. Cette flexibilité sera également importante pour protéger les éléments de dynamique acquis.

B) Etablir un cadre de coordination fonctionnelle entre secrétariat de l' UpM et les services de la Commission en charge de l'EUROMED

C'est là une question qui doit être abordée à brève échéance, et de façon pragmatique tant seraient dommageables des dysfonctionnements entre les deux.

Outre la participation du secrétaire général et d'un représentant de la Commission aux réunions des instances politiques de l'UpM, il serait bon que le secrétaire général soit invité à certaines réunions de la Commission (Collège ou Groupe de Commissaires) pour des points qui concerneront tant l'UpM que l'EUROMED.

Il faudrait également que soient désignés des représentants des services de la Commission auprès du secrétariat et, dans l'autre sens, du secrétariat de Barcelone auprès de la Commission (DG AIDCO) ; sans doute faudrait-t-il aussi que soit mis en place un système d'information commun (un « tableau de bord » réunissant toutes les informations et données requises tant sur les initiatives, les projets, les programmes, que sur les financements publics et privés).

C) Moyens et capacités du secrétariat permanent : la question la plus urgente

L' UpM doit très vite démontrer sa capacité à agir concrètement de concert avec EUROMED.

L'absence trop prolongée d'une action concertée visible et conséquente ferait en effet courir deux risques majeurs à l'ensemble de l'opération :

- **que ne se multiplient, comme cela est d'ores et déjà le cas, des listes « spontanées » de projets qui « préempteraient » en quelque sorte le travail ultérieur d'instruction et de gestion du secrétariat.**
- **que ne se produise en conséquence du risque précédent d'une part une désillusion des acteurs et des populations, et, d'autre part, un « télescopage » dommageable entre des projets UpM mal conçus et mal préparés et les programmes et projets EUROMED.**

Le premier de ces deux risques est déjà perceptible dans plusieurs domaines.

Il y a donc une véritable urgence à mettre en place un solide équipement technique du secrétariat permanent, qui doit démontrer sa capacité d'action.

Le point de départ de cette démarche se trouve à l'évidence dans l'analyse point par point des tâches confiées au secrétariat permanent en matière de sélection, de promotion et de mise en œuvre des projets et des conséquences pratiques à en tirer :

- **La tâche de connaître et répertorier toutes les initiatives pouvant donner naissance à des projets, suppose une forte capacité de collecte, d'ordonnancement et d'analyse des informations.**
- **La tâche de présenter et proposer des projets, avec une bonne évaluation technique et financière, plus un ordre de priorité, plus une mise en cohérence**

par rapport aux programmes et projets connexes en cours ou en préparation, notamment dans le cadre EUROMED, implique la définition d'une méthodologie commune (ou au moins compatible).

- **Promouvoir les projets (ou groupes de projets) efficacement auprès des autorités politiques, des institutions concernées, des organismes de financement tant privés que publics implique que le secrétariat permanent soit en mesure d'un côté d'organiser et d'évaluer de façon experte et indépendante des études approfondies de faisabilité, d'impact et de cohérence, et, de l'autre côté, de participer suffisamment tôt aux analyses et travaux d'ingénierie financières pour imaginer en collaboration des « montages » innovants.**

- **Les deux dernières tâches confiées au secrétariat, d'abord de suivi de la réalisation des projets (ou groupes de projets), et enfin de contrôle de bonne fin et d'évaluation ne doivent pas être sous-estimées. Elles seront en effet essentielles pour garantir d'une part la transparence financière et comptable et, d'autre part, la continuité (en cohérence) des projets. Cela impliquera que des fonctions de « reporting », d'audit et d'inspection soient régulièrement conduites.**