

UE-UPM = séparées ou séparables ?

Prof. Christian Franck, chaire Jean Monnet de science politique, président de l'Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain, titulaire de la Chaire francophone européenne à l'Académie diplomatique de Vienne

A côté du traité simplifié sur l'Union européenne (UE), le projet d'union méditerranéenne (UM) constituait la seconde priorité de politique étrangère du programme de Nicolas Sarkozy pour l'élection présidentielle de 2007. L'idée de contourner le NON français au traité constitutionnel par un traité simplifié limité aux réformes institutionnelles de l'UE avait été exposée en septembre 2006 à Bruxelles. La proposition fera son chemin et deviendra l'un des éléments de la sortie de crise que consacre le 13 décembre 2007 la signature du traité de Lisbonne. Entre-temps, l'initiative méditerranéenne recevait ses premières formulations.

Le chapitre V de « Ensemble », l'opuscule paru en avril 2007 qui reprend les lignes de force du projet présidentiel de N. Sarkozy, s'intitule : « L'Europe et la Méditerranée »¹. Après avoir expliqué ses vues sur « l'Europe des politiques communes » opposée à « l'Europe sans politique » et expliqué la démarche du « traité simplifié, de nature fonctionnelle ... (qui) ne sera pas une constitution mais seulement le moyen de faire en sorte que nous puissions de nouveau parler ensemble et décider ensemble », le candidat à l'Elysée annonce que l'autre priorité d'une politique française dans son rapport au monde est en Méditerranée »². Et d'exposer son projet d'une union méditerranéenne, qu'il avait déjà annoncé lors d'un discours à Toulon le 7 février 2007.

L'argumentaire de l'UM

Quel est l'argumentaire méditerranéen de N. Sarkozy ? Il évoque d'abord en termes épiques (A) le défi crucial de ce qui se joue en Méditerranée ; il indique ensuite (B) que le Partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995 à Barcelone n'est pas à la hauteur de l'enjeu et en conclut à la responsabilité de la France de prendre, avec les riverains européens de la Méditerranée, une

¹ Nicolas Sarkozy, *Ensemble*, XO éditions, avril 2007, pp. 93 – 107

² Ibidem, p. 99 et pp. 101-102

initiative ambitieuse, à l'instar de celle qu'elle prit jadis en faveur de la construction européenne. En quoi consiste cette initiative ? L'Union méditerranéenne serait faite (C) de rencontres périodiques des chefs d'Etat et de gouvernement autour de politiques communes sectorielles (dépollution de la Méditerranée, énergie, immigration, banque d'investissement ...). Le même argumentaire sera repris dans le discours prononcé par N. Sarkozy, cette fois en sa qualité de président de la République³, le 23 octobre 2007 à Tanger⁴ en présence du roi du Maroc. Reprenons-en les principaux éléments.

(A) La Méditerranée représente un défi stratégique. Quel est l'enjeu ? Dans « Ensemble », le bassin méditerranéen est présenté comme l'épicentre du choc des civilisations : « Là, si nous n'y prenons garde, se situera l'épicentre du choc des civilisations (...). Là, nous pouvons tout gagner ou tout perdre ; nous pouvons avoir la paix ou la guerre, la meilleure part de la civilisation mondiale ou le fanatisme et l'obscurantisme, le dialogue des cultures le plus fécond ou l'intolérance et le racisme, la prospérité ou la misère, le développement durable le plus exemplaire ou la pire catastrophe écologique⁵ ».

Le discours de Tanger reprend presque littéralement les mêmes alternatives catégoriques : « Ici, on gagnera tout ou on perdra tout. Ce qui se joue (en Méditerranée) est absolument décisif (...). En Méditerranée, se décidera si oui ou non les civilisations et les religions se feront la plus terrible des guerres. En Méditerranée se décidera si oui ou non le Nord et le Sud vont s'affronter (...), si oui ou non le terrorisme, l'intégrisme, le fondamentalisme réussiront à imposer au monde leur registre de la violence et de l'intolérance. Ici, on gagnera ou on perdra tout. (...) C'est à travers la Méditerranée que l'Europe et l'Afrique pèseront ensemble sur le destin du monde et sur le cours de la mondialisation (...). L'Union méditerranéenne sera le pivot de l'Eurafrique, ce grand rêve capable de soulever le monde (...). Ce qui se joue là est absolument décisif pour l'équilibre du monde, ce qui justifie l'urgence de l'Union méditerranéenne »⁶.

(B) Après le ton épique, celui de la prophétie géopolitique, le discours devient stratégique. Pour gagner le pari méditerranéen où se joue le destin commun de l'Europe, du Moyen-Orient

³ Le soir du 6 mai, à peine élu président, N. Sarkozy cite l'Union méditerranéenne parmi les priorités du quinquennat qui commence

⁴ Discours du président de la République sur le thème de l'Union de la Méditerranée, Palais Royal Marshan, Tanger, 23 octobre 2007, site de la Présidence de la République

⁵ Nicolas Sarkozy, op. cit., p. 104

⁶ Discours de Tanger, doc. Cit.

et de l’Afrique, il faut plus, lit-on dans « Ensemble » que le « seul dialogue Euro-Méditerranée imaginé il y a onze ans à Barcelone et qui par bien des aspects est un échec. Echéec prévisible dès lors qu’il s’agit de faire dialoguer le Nord et le Sud, et de perpétuer ainsi cette frontière invisible qui depuis si longtemps coupe en deux la Méditerranée, perpétue des relations de domination et oppose ses deux rives au lieu de les unir »⁷. Il faut donc dépasser le processus de Barcelone qui pâtirait du poids prépondérant du Nord – rien n’est dit ici des divisions du Sud – pour instaurer un dialogue entre riverains de la Méditerranée, et « c’est à la France, européenne et méditerranéenne à la fois, de prendre l’initiative avec le Portugal, l’Espagne, l’Italie, la Grèce, Chypre, d’une union méditerranéenne comme elle prit jadis l’initiative de l’Union européenne »⁸. C’est dans le contexte de cette nouvelle union qu’il faut envisager la relation de l’Europe avec la Turquie et la politique arabe de la France.

Dans le discours de Tanger, l’évaluation du partenariat euro-méditerranéen est moins critique. L’on ne reproche plus au processus de Barcelone et à la politique européenne de voisinage qui le prolonge de perpétuer un clivage Nord-Sud au sein de la coopération méditerranéenne ; au contraire, ils traduisent déjà la prise de conscience par l’UE « de ce qui se jouait pour elle et pour le monde en Méditerranée » ; ils « sont les signes qu’une volonté existe ». Mais il est « nécessaire d’aller plus loin, plus vite » ; il faut continuer le processus en cours, mais aussi « imaginer autre chose qui pourrait tout changer pour faire basculer le destin de la Méditerranée du bon côté. C’est cela le projet de l’union méditerranéenne : une rupture »⁹, le terme « rupture » mettant ainsi l’initiative méditerranéenne en consonance avec la thématique qui est centrale chez N. Sarkozy durant la campagne présidentielle et les débuts de son quinquennat.

(C) Mais quel est le contenu « matériel » de l’UM et quelle forme institutionnelle peut-elle prendre ? Sur les compétences matérielles, l’on trouve dans « Ensemble » une vaste énumération des besoins qui appellent des politiques communes. La Méditerranée « a besoin d’un système de sécurité collective. Elle a besoin d’investissements dans les infrastructures. Elle a besoin d’une gestion commune de l’eau, d’une politique commune de la mer, d’une politique commune des migrations, d’une politique du patrimoine, du tourisme et de la recherche »¹⁰. Mais l’accent est placé plus concrètement sur les priorités que dictent

⁷ N. Sarkozy, Ensemble, op. cit., p. 105

⁸ Identidem

⁹ Discours de Tanger

¹⁰ N. Sarkozy, Ensemble, op. cit., p. 106

l'urgence : dépollution de la Méditerranée, énergie, création d'une banque méditerranéenne d'investissement, lutte contre la corruption, le crime organisé et le terrorisme.

S'inspirant des réalisations sectorielles qui marquèrent les débuts de la construction européenne, notamment le « pool » charbon-acier, le discours de Tanger met l'accent sur les projets concrets susceptibles de créer une solidarité de fait : « Faisons ce qu'on fait les pères fondateurs de l'Europe. Tissons entre nous des solidarités concrètes, sans cesse plus étroites, autour de projets pragmatiques qui mettent en jeu les intérêts vitaux de tous nos peuples (...). L'Union de la Méditerranée doit être pragmatique : elle sera à géométrie variable selon les projets. Comme l'Europe avait commencé avec le charbon et l'acier et avec le nucléaire, l'Union de la Méditerranée commencera avec le développement durable, l'énergie, les transports, l'eau »¹¹. Par delà une union de projets, le grand dessein - l'utopie, disent certains - reste à l'horizon. Le but final est de « faire de la Méditerranée le plus grand laboratoire au monde du co-développement, où le développement se décide ensemble et se maîtrise ensemble, où la liberté de circulation des hommes se construit ensemble et se maîtrise ensemble, où la sécurité s'organise ensemble et se garantit ensemble »¹².

Les aspects institutionnels sont peu élaborés. L'on parle d'une rencontre périodique des chefs d'Etats et de gouvernement, d'un Conseil de la Méditerranée comme l'Europe a le Conseil de l'Europe »¹³. Le discours de Tanger précise que l'UM ne reproduira pas « le modèle actuel de l'UE avec ses institutions, ses administrations, son degré élevé d'intégration politique, juridique, économique ». L'on entrevoit une structure légère, avec coprésidence par un représentant de chacune des deux rives et un secrétariat d'une vingtaine de personnes. L'on parle aussi d'un sommet à Paris pour créer l'Union. A Tanger, le président Sarkozy propose encore que « la Commission européenne soit d'emblée associée à l'Union de la Méditerranée, qu'elle participe à tous ses travaux, de façon à ce que les rapports entre les deux Unions soient des rapports de partenariat et de complémentarité, de façon à ce que les deux Unions s'épaulent et se renforcent l'une l'autre et que progressivement, elles se forment un seul et même destin »¹⁴. Pressent-il ce que l'articulation de l'UE et de l'UM peut avoir de problématique ? C'est en tout cas la recherche de la compatibilité entre les politiques et institutions de l'Union européenne et l'initiative méditerranéenne française qui va conduire

¹¹ Discours de Tanger, doc. cit.

¹² Ibidem

¹³ N. Sarkozy, *Ensemble*, p. 106

¹⁴ Discours de Tanger, doc. cit.

dès décembre 2007 à un changement sémantique : l'Union méditerranéenne devient l'Union pour la Méditerranée (UPM).

De l'UM à l'UPM

Dans « Ensemble », Nicolas Sarkozy avait comparé l'initiative de l'Union méditerranéenne à celle que la France prit jadis en faveur de l'Union européenne¹⁵. L'on se souvient que, consacrée par le traité de Maastricht signé en 1992, la notion même d'« Union européenne » avait été lancée vingt ans plus tôt par le président Pompidou lors du sommet de Paris d'octobre 1972¹⁶. Comme l'indique toutefois le discours de Tanger, c'est moins à cet épisode de 1972 qu'à la Déclaration Schuman du 9 mai 1950, qui prédit que « l'Europe se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait », que se réfère le président français. Pour l'anecdote, l'on rappellera qu'en 1972, c'est un conseiller de l'Elysée du nom d'Edouard Balladur qui glissa la formule d'Union européenne dans le dossier de G. Pompidou¹⁷. L'on sait que c'est aussi un conseiller de l'Elysée qui est l'inspirateur de l'initiative méditerranéenne de 2007 : « (...) le concepteur de l'Union méditerranéenne est connu. Il s'appelle Henri Guaino, il est conseiller spécial du président Sarkozy »¹⁸. Mais l'initiative française de 2007 pour la Méditerranée n'est-elle pas en porte-à-faux avec ce que sont devenues celles de 1950 et de 1972 en faveur de l'Europe ? La formation d'une Union méditerranéenne comprenant notamment six Etats membres de l'UE est-elle compatible avec les politiques et le processus décisionnel d'une UE à vingt-sept dont elle apparaît séparée ? Ce questionnement va infléchir le projet initial. L'Union méditerranéenne séparée de l'UE va devenir l'Union pour la Méditerranée, à la fois articulée à l'UE tout en étant séparable.

Comment l'initiative de l'UM fut-elle accueillie ? Sur la rive sud, Maroc, Tunisie et Egypte semblent les plus enthousiastes. La Turquie a aussitôt soupçonné Paris d'inventer un substitut à l'adhésion d'Ankara à l'UE et Israël qui siège déjà aux côtés de ses voisins arabes dans les instances du Partenariat euro-méditerranéen ne semble pas attendre beaucoup d'une union des riverains du Mare Nostrum. Mais c'est du côté des partenaires de la France au sein

¹⁵ N. Sarkozy, Ensemble, op.cit. p.105 : « C'est à la France, européenne et méditerranéenne à la fois de prendre l'initiative (...) d'une union méditerranéenne comme elle prit l'initiative de l'Union européenne ».

¹⁶ Les conclusions du sommet de Paris font mention de « l'objectif majeur de transformer (...) l'ensemble des relations des Etats membres en une Union européenne ».

¹⁷ Voir à ce propos Michel Jobert, L'autre regard, Grasset, 1976, p. 164

¹⁸ Agence Europe, 23-02-08

de l'UE que les appréhensions sont exprimées. A côté d'un vif soutien grec, l'on a aussitôt enregistré les objections allemandes : elles sont d'ordre géopolitique et institutionnel. Berlin veut éviter une division du travail franco-allemand qui équivaut à une répartition des influences : l'Est, à l'Allemagne, le Sud pour la France. Par ailleurs, la juxtaposition même des deux unions ferait problème : « Si, à côté de l'Union européenne, les Etats de la Méditerranée devaient constituer une deuxième union totalement différente, j'ai dit que cela risquait de constituer une épreuve difficile pour l'Europe », déclare en décembre 2007 la Chancelière Angela Merkel¹⁹.

Au plan institutionnel, les difficultés sont de deux ordres : risque d'empiètement sur les compétences de l'UE en matière commerciale, d'immigration (conséquences sur l'espace Schengen), ou même de politique étrangère et de sécurité commune pour laquelle la Méditerranée relève des questions d'intérêt commun ; par ailleurs, l'éventuel appel à financements communautaires requiert le consentement de l'autorité budgétaire bicéphale, Conseil et Parlement européen. La présidence slovène du Conseil, au premier semestre 2008, exprime aussi sa crainte d'une duplication des activités et d'une compétition entre les processus décisionnels des deux unions, qui affecteraient à la fois l'UE elle-même et sa politique de voisinage qui cherche à revigorer la coopération bilatérale avec les associés méditerranéens²⁰.

L'Italie et l'Espagne, qui sont censées monter en première ligne aux côtés de Paris, partagent tout à la fois les motivations de l'initiative française et les appréhensions des partenaires européens. Aussi convainquent-elles Paris de changer l'appellation d'«Union méditerranéenne » en : «Union pour la Méditerranée » (UPM). Tel est le sens de l'appel lancé à Rome le 20 décembre 2008 par le président français et les chefs des gouvernements italien et espagnol R. Prodi et J.L. Zapatero, qui signe ce changement sémantique. Il est convenu que l'UPM sera fondé sur la coopération et non l'intégration ; elle sera complémentaire du processus de Barcelone et de la politique de voisinage qui « resteront centraux dans le partenariat entre l'Union européenne dans son ensemble et ses partenaires de la Méditerranée »²¹. Ainsi l'appel de Rome redimensionne-t-il le discours de Tanger : la geste géopolitique devient une relance et une nouvelle impulsion pour la politique méditerranéenne de l'UE que la démarche française pousse à revigorer : l'UPM prend l'allure d'un « Barcelone

¹⁹ Propos rapportés par Le Monde, 22-12-07

²⁰ Voir discours du Premier Ministre Slovène Janez Jansa au Parlement européen le 17-01-08

²¹ Cité par Le Monde, 22-12-07

+ », qui n'est pas séparée de l'UE ni du Partenariat euro-méditerranéen mais qui apporte à celui-ci une valeur ajoutée à travers des activités séparables.

Après l'appel de Rome en décembre, c'est la rencontre le 3 mars à Hanovre du président Sarkozy et de la chancelière A. Merkel qui permet de profiler l'initiative française selon des modalités convenues avec le partenaire allemand et qui devraient être acceptables pour l'ensemble des membres du Conseil européen qui se tient à la mi-mars. Le compromis franco-allemand ? « Angela voulait que les pays européens puissent participer à l'Union (pour la Méditerranée), explique N. Sarkozy au « Figaro ». Et moi, je considérais que ce processus créé en 1995 était enlisé et qu'il fallait créer un vrai partenariat avec les pays du Sud. Nous nous sommes mis d'accord pour créer l'Union pour la Méditerranée. Tous les pays membres de l'UE et tous les pays riverains de la Méditerranée pourront y participer »²². Et le président français d'esquisser le dispositif institutionnel qui serait mis en place : une coprésidence par un représentant de chacune des deux rives, des réunions de chefs d'Etat et de gouvernement, une structure opérationnelle légère (secrétariat) ; les décisions seront prises par consensus. Alors que l'Elysée avait prévu de lancer l'UPM lors d'un sommet qui aurait réuni à Paris le 13 juillet les seuls riverains de la Méditerranée, ce sera un sommet avec la participation de l'ensemble du Conseil européen et des pays méditerranéens non-européens qui donnera naissance à l'UPM. Celle-ci n'est donc plus séparée de l'UE tout en disposant d'éléments institutionnels séparables. Une ambiguïté subsiste d'ailleurs à ce propos, l'Allemagne considérant que les Vingt-Sept sont tous égaux au regard de l'UPM alors que le premier ministre Fr. Fillon parle d'un rôle d'observateur ou d'associé pour les Européens non-méditerranéens²³. Il apparaît en tout cas que la coprésidence européenne de l'UPM sera vraisemblablement distincte de la présidence de l'UE, et que le secrétariat composé d'Européens et de non-Européens aurait une existence propre en dehors des services de la Commission et du secrétariat général du Conseil.

Le compromis trouvé à Hanovre ouvre la voie à l'accord entre les Vingt-Sept lors du Conseil européen des 13 et 14 mars. Celui-ci approuve le principe d'une Union pour la Méditerranée qui inclut les Etats membres de l'UE et les riverains non-européens de la Méditerranée. La Commission européenne est invitée à faire des propositions au Conseil « sur les modalités de ce qui sera appelé : le Processus de Barcelone : une union pour la Méditerranée »²⁴. La formule est ambivalente, voire ambiguë. Elle peut signifier – relation

²² Entretien du président Sarkozy avec Le Figaro, 06-03-08

²³ Agence Europe, 05-03-08

²⁴ Cfr. Annexe I des conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles les 13 et 14 mars 2008

d'identité – que l'UPM est le nouveau nom du Processus de Barcelone auquel il apporte un « plus », ou, - relation de subordination – que l'UPM est greffée sur Barcelone.

Reste à définir la marge d'autonomie et de séparabilité de ce « Barcelone + ». Sur ce point, les vues ne semblent pas unanimes. L'on en veut pour preuve les propos tenus par Henri Guaino, le conseiller spécial de l'Élysée, lors du Forum de Paris qui s'est tenu fin mars à l'UNESCO, selon lesquels le rôle de la Commission européenne consiste « juste à préparer le sommet fondateur du 13 juillet sur base du compromis franco-allemand mais pas au-delà de ce sommet »²⁵. Il est douteux que cette interprétation soit partagée au sein de l'UE, notamment par la Commission elle-même qui se voit mal être tenue à l'écart de la gestion des projets de l'UPM lorsque ceux-ci requièrent un financement émanant du budget européen.

Si l'incertitude subsiste à propos du cadre politique et institutionnel, le contenu matériel de l'UPM se précise. Il s'agit de développer une solidarité de fait par des projets concrets de dimension régionale. L'on cite le plus souvent à cet égard la dépollution de la Méditerranée, la gestion des ressources de l'eau, la sécurité de navigation, la protection civile contre les catastrophes naturelles et incendies. Ces projets pourraient bénéficier de sources de financements additionnels provenant pour partie du budget UE, pour partie d'autres fonds publics nationaux ou privés.

Une démarche insolite mais fondée

Si l'on passe de l'explication des textes à l'évaluation et au commentaire, l'on dira d'abord que l'initiative méditerranéenne du président français comportait un aspect insolite. Il est certes de tradition que chaque Etat membre qui va prendre la présidence du Conseil de l'UE se propose d'orienter l'action extérieure européenne vers ses zones d'intérêts privilégiés. Pas de présidence espagnole sans impulsion en faveur de la coopération avec l'Amérique latine ; c'est sans grande surprise que l'on a vu au second semestre 2007 la présidence portugaise organiser un sommet Europe-Afrique et promouvoir un partenariat stratégique avec le Brésil. En son temps, en vue de sa présidence de 1999, la Finlande avait lancé un exercice sur la « Dimension septentrionale » de l'UE, qui apparaissait comme la dimension manquante d'une action extérieure privilégiant l'Est (les PECO) et le Sud. Pas de présidence belge non plus sans un accent particulier sur l'Afrique centrale. Mais l'insolite de la proposition de N. Sarkozy, mise en forme et perspective par son conseiller Henri Guaino, est

²⁵ Propos rapportés par Agence Europe, 03-04-08

qu'elle ait été programmée pour l'ouverture de la présidence européenne de la France alors qu'elle se voulait séparée de l'UE. L'Élysée avait d'abord envisagé de donner la préséance à un sommet le 13 juin à Paris réservé aux riverains de la Méditerranée, avant que ceux-ci ne retrouvent le lendemain l'ensemble du Conseil européen. Cet agencement du calendrier organisait le télescopage entre la prise en charge par la France de sa présidence européenne et son initiative méditerranéenne qui, dans sa version initiale, tenait à l'écart les deux tiers des États membres de l'UE. A l'issue de la rencontre franco-allemande de Hanovre, Paris convint de rendre la préséance à un sommet entre le Conseil européen tout entier et les pays tiers méditerranéens, qui se tiendra à Paris le 13 juillet, et qui devrait adopter la déclaration politique instaurant l'UPM.

Pour autant que l'UPM ne soit pas une structure séparée de la politique méditerranéenne de l'UE et que sa création évite le télescopage avec le début de la présidence française du Conseil, qui se doit à l'Union européenne toute entière, l'initiative française en faveur de la Méditerranée a aussi ses mérites propres. Le principal est de vouloir relancer un partenariat euro-méditerranéen qui semble s'essouffler. Le président Sarkozy est connu pour ses formules tranchantes qui forcent le débat. On lui reconnaît aussi ce que l'éditorialiste de l'«Agence Europe» appelle une «élasticité qui lui permet de réviser ses projets, de corriger le ton à la lumière des remarques et critiques»²⁶. Au final, l'important est que les choses bougent. A cet égard, quelles que soient les critiques que l'initiative méditerranéenne de Paris a suscitées, elle aboutit à ce que le processus de Barcelone soit revigoré. Devant le Parlement européen le 19 février dernier, le premier ministre François Fillon avait en quelque sorte le mot de la fin : «Est-ce que le bassin méditerranéen se porte bien ? Que celui-ci qui peut prétendre qu'il n'y a pas besoin de développement économique et de sécurité, que celui-là se lève»²⁷. Encore faut-il bien voir qu'en s'orientant vers des projets de coopération régionale fonctionnelle, l'UPM ne devrait pas remédier aux deux carences majeures du Partenariat euro-méditerranéen : l'inefficacité de son volet de sécurité commune et l'impasse où se trouve la grande zone de libre échange.

Rappelons que la Déclaration de Barcelone adoptée le 27 novembre 1995 établissait un forum multilatéral qui, à l'instar du processus CSCE²⁸ de l'Acte d'Helsinki qui avait fait progressé la sécurité et la coopération Est-Ouest en Europe, comprenait trois corbeilles : la première établissait un partenariat pour la paix, la sécurité et la stabilité ; la seconde, un

²⁶ Agence Europe, 31-10-07

²⁷ Le Monde, 21-02-08

²⁸ L'Acte d'Helsinki de 1975 était la charte de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). En 1994, la Conférence se transforma en Organisation (OSCE).

partenariat de prospérité économique, notamment grâce au libre échange et à la coopération financière ; la troisième portait sur la promotion des dimensions humaines (culture, éducation, migration, valeurs (y compris la promotion des sociétés civiles, des institutions démocratiques et de l'Etat de droit)). A côté du cadre multilatéral où se retrouvent les Etats de l'UE et les pays tiers méditerranéens (y compris Israël et l'Autorité palestinienne), le processus de Barcelone prévoit la négociation d'accords bilatéraux entre l'UE et chacun des partenaires de la rive sud, qui seront des accords euro-méditerranéens d'association censés établir le libre échange. Les relations bilatérales seront ensuite renforcées par les plans d'action de la politique européenne de voisinage lancée au début des années 2000.

Qu'en est-il du volet multilatéral de sécurité commune ? Il n'a rien produit de semblable à ce qu'ont été les réalisations de la CSCE dans le domaine des mesures de confiance militaires et le désarmement. Il est vrai que celles-ci représenteront un intérêt mutuel pour les deux grandes alliances militaires (OTAN et Pacte de Varsovie) auxquelles appartenaient la plupart des trente-cinq signatures de l'Acte de Helsinki.

A partir du moment où les mouvements de troupes de plus de 25.000 hommes ont été notifiés et où des observateurs ont été invités lors des manœuvres militaires, la confiance a fait reculer la menace, la réduction des forces conventionnelles suivra avec la traité FCE signé à Paris en novembre 1990. Entre la CSCE et le Partenariat de Barcelone, la différence des résultats est d'ordre structurel. La sécurité commune étant d'intérêt mutuel pour l'Est comme pour l'Ouest tandis que les conflits dans la zone méditerranéenne se situent tous sur la rive Sud et ne sont propices ni aux mesures de confiance ni à la réduction des forces conventionnelles.

Structurellement désavantagé par rapport au volet sécurité de la CSCE, le Partenariat de Barcelone souffre aussi de la comparaison avec la dynamique du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est lancé à Sarajevo en 1999 sous les auspices de l'OSCE. Celle-ci a bénéficié d'une double émulation. D'une part, l'aide internationale est fonction du progrès des réformes internes, et celui-ci est également stimulé par l'évaluation multilatérale des performances des pays aidés ; de l'autre, les accords bilatéraux de stabilisation et d'association avec l'UE placent la Croatie, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et l'Albanie dans la perspective à long terme d'une adhésion à l'UE qui incite aux réformes tant politique qu'économique.

Le bilan est-il meilleur pour ce qui concerne le volet commercial, économique et financier du Partenariat de Barcelone ? Celui-ci repose principalement sur l'établissement progressif d'une zone de libre-échange (ZLE), qui doit être accompagné d'un accroissement

substantiel de l'assistance financière. Ce sont à la fois les accords euro-méditerranéens d'association et des accords entre les pays de la rive sud qui doivent constituer une vaste zone de libre-échange. Il apparaît toutefois que la suppression des barrières commerciales entre les pays tiers méditerranéens est une vue de l'esprit et que la mise en libre-échange de l'UE avec chacun de ses partenaires est manifestement ralentie quand elle ne fait pas, de leur part, l'objet d'une remise en cause. Globalement, le commerce entre les deux rives a décliné depuis 1995 par rapport à la période antérieure et l'on constate que le niveau des investissements directs au Sud reste faible et que les réformes économiques stagnent²⁹. Pour ce qui concerne l'assistance financière, l'UE a remplacé les protocoles financiers octroyés à chaque pays individuellement, par un nouvel instrument financier global appelé MEDA (mesures d'accompagnement) qui finance les projets sur base de leur mérite propre. Mais la conjugaison de la lourdeur bureaucratique prêtée à la Commission européenne et les réticences et déficiences de la capacité d'absorption des pays bénéficiaires donne à cette assistance une efficacité réduite.

Un laboratoire pour l'action extérieure ?

Tournée vers des projets de coopération régionale sectorielle, l'UPM n'est pas destinée à remédier à l'ineffectivité du volet multilatéral de sécurité du processus de Barcelone. Ce ne sont pas les deux rives de la Méditerranée qui doivent se rassurer mutuellement par des mesures de confiance et de désarmement. Celles-ci ne seraient significatives que pour les protagonistes des conflits sur la rive sud sans que la partie européenne y soit directement impliquée. L'UPM n'est pas davantage vouée à intervenir dans les échanges commerciaux, domaine qui, du côté de l'UE, relève de la politique commerciale commune et est de compétence exclusive communautaire. L'on peut ajouter enfin que l'UPM ne pourrait avoir qu'une incidence limitée sur la régulation des flux migratoires. Susceptible d'affecter l'ensemble des Etats européens de l'espace Schengen, cette problématique relève d'une politique européenne de l'immigration qui est en formation.

L'UPM ne va pas remédier aux carences constatées dans la mise en œuvre du processus de Barcelone. Mais en associant étroitement les deux rives autour d'enjeux fonctionnels d'intérêt commun, elle devait réactiver des solidarités concrètes qui peuvent redonner sens et substance à une coopération plus étroite entre les deux rives. Dans la mesure

²⁹ Sur le bilan économique et commercial du processus de Barcelone, voir Jean-Yves Moissoner, « L'impact économique du processus de Barcelone sur les pays tiers méditerranéens dix ans plus tard », in : Géoéconomie, revue trimestrielle, n°35, automne 2005, pp.23-49

où elle n'est pas séparée de l'UE mais peut aussi donner lieu à des activités séparables qui n'implique pas le participation effective de ses vingt-sept Etats membres, l'UPM pourrait aussi constituer un laboratoire pour l'action extérieure de l'Union européenne. Dans la ligné thématique de la coopération renforcée, ou, pour le domaine de la défense, de la coopération structurée qui figurent dans le Traité à Lisbonne, une Union européenne de près de trente Etats doit pouvoir constituer des sous-groupes qui s'engagent avec plus d'intensité dans certaines activités de coopération régionale, notamment en ajoutant des moyens nationaux supplémentaires à ceux de l'Union toute entière. En ce sens, la séparabilité partielle de l'UPM peut constituer non un affaiblissement mais un renforcement de l'action extérieure de l'UE.