

F. Debié, "UpM : le scepticisme est au Sud"

Messieurs les Ministres,
Messieurs les Ambassadeurs,
Mesdames et Messieurs les Professeurs, chers collègues,
Chers amis,

L'Union pour la Méditerranée navigue comme l'esquif d'Ulysse entre des écueils redoutables. Sa naissance fut délicate. Il a fallu faire d'une vision développée dans la campagne électorale française de 2002 un projet européen. Il faut aujourd'hui intéresser sérieusement les pays du Sud. Il est possible de comprendre le scepticisme. L'UpM est intergouvernementale, cela la ralentit. L'UpM a repris la dimension régionale et pan-méditerranéenne du processus de Barcelone. Elle court le risque de se diluer dans des projets démesurés pour elle à l'échelle de l'ensemble du Bassin méditerranéen. Elle fait surtout les frais de nombreuses déceptions accumulées sur la rive Sud concernant la coopération avec l'Union européenne. Elle apparaît, vue du Sud, comme une complexité ajoutée à la complexité, comme une nouvelle forme de parcimonie ajoutée à la parcimonie des politiques actuelles. Le paradoxe de l'UpM c'est qu'elle se voit reprocher aujourd'hui les problèmes auxquels elle était censée apporter une réponse. Et ce paradoxe peut lui être fatal malgré les progrès du consensus au sein de l'Union à son propos et le succès annoncé des premières rencontres politiques.

1) Première difficulté : une vision française devenue, difficilement, un projet européen.

La vision initiale développée par le candidat Sarkozy pendant la campagne électorale était fondé sur un diagnostic que personne ne peut contester et qui demeure largement partagé au Sud :

- les relations entre l'Union et les pays de la Méditerranée ne sont pas au niveau où elles devraient être compte-tenu du poids démographique, des intérêts économiques en jeu, de la proximité culturelle. Si l'Union n'y prend garde, d'autres puissances, la Chine, les Etats-Unis, substitueront leur influence à la sienne ;
- la coopération entre l'Union et la rive Sud s'est bureaucratisée ; à tel point qu'elle bénéficie presque exclusivement aux pays capables de respecter et de mettre en oeuvre une conditionnalité très complexe ; c'est une relation asymétrique dans laquelle les pays du Sud doivent passer sous les fourches caudines de la Commission pour pouvoir bénéficier d'une assistance budgétaire ; cette assistance budgétaire n'est ni très abondante, ni très visibles pour les populations ; le secteur privé est à l'écart de ces dynamiques : il faut donc repolitiser le processus et y associer les entrepreneurs ;
- les échanges et les investissements des Européens dans le Sud sont dérisoires par rapport à ceux des Américains au Mexique et en Amérique centrale, et ceux de la Chine dans les pays riverains de la Mer de Chine. Il faut une organisation pour catalyser une nouvelle dynamique ;
- la dimension régionale, pan-méditerranéenne, est le parent pauvre de la coopération de l'Union avec la Méditerranée qui repose essentiellement sur des dispositifs bilatéraux. Les financements de l'Union ne constituent donc pas une occasion et une

obligation pour les riverains de la Méditerranée de travailler ensemble malgré leurs divergences.

Cette vision a débouché sur une esquisse d'Organisation :

- interétatique ;
- parallèle à l'Union européenne : une Union de la Méditerranée, fonctionnant selon le principe du consensus;
- pragmatique : moins de conditionnalité, plus de partenariats publics-privés;
- étroitement unie à l'Union

La Turquie était appelée à jouer un rôle centrale dans l'Union de la Méditerranée à défaut d'entrer dans l'Union européenne.

Cette esquisse a été refusée par les autres pays Européens attachés au processus communautaire et aux accords existants. La Turquie a également montré une forte réticence devant ce lot de consolation. La vision initiale est restée mais la concrétisation institutionnelle n'a rien à voir avec cette vision. Après son reformatage européen, et avant son lancement, l'UpM avait déjà beaucoup des caractéristiques des institutions résiduelles décrites par Marie-Claude Smouts : processus de décision difficile, budget faible et instable, mission démesurée par rapport aux moyens politiques et financiers réels, compétences mal délimitées par rapport aux autres organisations inter-étatiques. Raisons suffisantes pour les pays de la rive Sud de penser que les Européens n'étaient pas très sérieux. Démonstration également de l'isolement de la France et de son incapacité à bâtir par elle-même du neuf hors des cadres existants. D'où une prudence polie, teintée d'ironie ou d'hostilité selon les cas.

2) Deuxième difficulté : une complexité ajoutée à la complexité

L'Union pour la Méditerranée- processus de Barcelone, ne se contente pas de s'ajouter au processus de Barcelone. Elle s'ajoute à d'autres mécanismes institutionnels de coopérations entre l'Union et la rive Sud qui ont tous leur propre logique et leur propre fonctionnement et dont la mise en cohérence est seulement en train de commencer. C'est le principe du sandwich américain.

a) il y a d'abord les accords d'association bilatéraux. C'est le coeur vivant de la coopération. Ce sont eux qui intéressent le plus les entreprises et le secteur privé. S'ils comprennent un volet politique, ces accords d'association sont d'abord et avant tout des accords commerciaux, avec des calendriers précis, des concessions tarifaires de l'Union, des listes d'exemption... Il s'ajoute à ces accords une dimension d'aide budgétaire. Les accords d'association sont purement bilatéraux et la Commission est dans ce domaine dans son coeur de compétence. Ces accords sont souvent anciens.

b) il y a des accords avancés et des cas particuliers : la Turquie avec l'Union douanière et une négociation d'adhésion, les

c) il y a ensuite le processus de Barcelone qui vise à soutenir des projets régionaux et à favoriser l'intégration Sud/Sud : il a débouché sur l'institutionnalisation d'une coopération entre les sociétés civiles ; il a créé des milieux d'expertise qui se connaissent ; il a eu peu d'effets commerciaux et peu d'effets visibles pour les populations.

d) il y a ensuite la politique de voisinage, avec une conditionnalité européenne beaucoup plus ambitieuse et une perspective beaucoup plus large que celle des accords d'association : certains pays, comme la Libye, participent à la politique de voisinage avec une plan d'action en négociation mais ne sont pas associés à l'Union

e) il y a l'effort de l'Union de faire converger les dispositifs et les instruments divers existants dans le cadre de la politique de voisinage, avec la demande d'un reformatage des accords existants qui peut apparaître comme la tentative d'imposer une nouvelle conditionnalité, y compris politique.

C'est sur cette superposition complexe que se greffe les accords propres et les instruments propres à l'Union pour la Méditerranée. On comprend le scepticisme et la lassitude de la rive Sud.

3) Troisième difficulté : le contenu des projets de l'Union pour la Méditerranée.

Lorsque l'on regarde ce que l'UpM naissante se prépare à faire, on ne peut manquer, du côté du Sud, de concevoir un certain scepticisme :

- l'environnement et la dépollution de la Méditerranée : il y a une longue histoire de bonne volonté dans ce domaine depuis les premières discussions de Barcelone ; mais pratiquement rien n'a été fait. L'expertise technique est très importante, les idées sont sur la table, mais les budgets et les gestes réglementaires nécessaires n'ont jamais suivi. Pourquoi et surtout comment l'UpM pourra-t-elle dégeler ce qui est resté en panne depuis si longtemps.

- aucun volet migratoire : la facilitation des visas d'affaires, la mobilité des chercheurs, des étudiants, sans même parler des facilités de regroupement familial ou de l'élargissement du nombre de visas pour les travailleurs, tout cela n'est pas dans l'Union ; c'est un point de déception sur ce qui constitue le sujet principal de frustration et d'attente.

- abstraction des dispositifs en faveur des PME : l'intention y est, mais comment l'UpM passera-t-elle aux actes, en quoi pourra-t-elle faire mieux et plus que les accords bilatéraux existants ou les initiatives de la Banque mondiale.

- peu de projets sous-régionaux à ce stade : l'UpM qui risque d'être lente à faire bouger à l'échelle de l'ensemble du bassin ne devrait-elle pas avoir son mécanisme de coopération renforcée ?

Osons dire les choses clairement. L'UpM, issue d'un constat très juste et largement partagé, n'est pas, dans sa forme lyophilisée et euro-compatible, attractive pour la rive Sud.

Non pas seulement à cause des divisions qui lui sont propres. Mais parce que l'UpM n'a pas de budget propre, stable et prévisible. La Commission ne fera pas glisser vers elle, et, à raison, les financements pas très généraux, prévus pour les accords bilatéraux de la politique de voisinage. Or il n'existe pas de possibilité politique de dégager, par ailleurs, les ressources d'un vrai plan Marshall pour la Méditerranée dont l'UpM serait la garante et l'organisatrice.

Egalement parce que l'UpM ne s'intéresse pas pour l'instant à ce qui intéresse le Sud : les migrations et les PME transfrontalières. Parce que l'UpM n'a pas encore de format pragmatique de coopération renforcée ou de partenariat public-privé. Si l'UpM arrive à récupérer les dynamiques qui débordent le cadre contraignant de la coopération bilatérale actuelle tel qu'il est piloté par la Commission, si l'UpM prend en charge au plan politique l'énergie qui existe dans les coopérations décentralisées et les innombrables projets transnationaux propres au secteur privé, si elle démontre une capacité de réaction rapide en matière de financements et d'harmonisation réglementaire, elle a encore une chance de bien servir les Méditerranéens des deux rives.

