
De l'Union Méditerranéenne à l'Union pour la Méditerranée

Prof. Bichara KHADER

Directeur du Centre d'Etudes 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 marre : 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 de l'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, fait 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, tout envisager dans le " seul cadre communautaire", comme si "**hors de l'Eglise (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. Le texte se termine par une proposition alternative que j'appelle " **Partenariat Régional Privilégié**" (PRP).

1.L'Union Méditerranéenne par les textes

L'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 c'est quoi au juste 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 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 il 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 le candidat, « *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** ».

Suit ensuite la première gaffe du candidat Sarkozy en rappelant 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 Egypte, 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 » (c'est moi qui souligne).

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 pas 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 accueilli* ». Campagne électorale oblige.

Sarkozy poursuit sur sa lancée : « **quant l'enfant grec cessera de détester l'enfant turc, quand l'enfant palestinien cessera de détester l'enfant juif...** » (Etc.)... » **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*), 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 de « *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 », 1^{er} pilier des politiques communes à tous les pays méditerranéens ; b) affronter les défis écologiques (2^{ème} pilier), forger une vraie politique de co-développement (3^{ème} 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, mais 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 les 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 chère : l'avenir de l'Europe se joue au Sud. Puis il rappelle que l'Europe a vécu l'un des 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 Schumann, 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 rien n'était et qu'il faut faire preuve 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 qu' « *il est nécessaire d'aller plus loin, plus vite* », de franchir une étape, d'imaginer autre chose, de « *crystalliser les initiatives en cours* » et 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 co-développement** » ;
- Elle ne se substituera pas à toutes les initiatives et projets existants, mais elle aura pour vocation à leur donner un nouvel élan ;
- Elle sera fondée sur une volonté politique se traduisant par des actions concrètes et communes .Pour cela, il invite les chefs d'Etat 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 e 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 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, 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-Qaeda.

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* ».

A 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 Etats-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 et aux régimes en place et donc la seule alternative ;
- La menace d'Al-Qaeda 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 Etrangère 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 ;
- Développement des coopérations renforcées à partir de l'Europe du Sud et des pays les plus motivés du Nord, car avec une Europe à 27, 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 la France 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 de 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 », on peut 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, ne pas s'immiscer dans la confrontation Sunnites-Chiites, 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 certes sur la « sécurité d'Israël », mais aussi sur le refus de l'occupation, la nécessité d'évacuation totale des territoires occupés en 1967 et de la création d'un Etat 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 Etat 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 Ryad (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 le Maghreb soit à la fois la région la plus proche et la plus absente dans les réflexions françaises sur la région. 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 4 principes de base de l'UM de Nicolas Sarkozy.

Tels sont les points les plus saillants du Rapport Avicenne. Il a certainement été épluché 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 ...

2. 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'Union européenne ;
- Erosion de la place de la France en tant qu'acteur géopolitique en Méditerranée.

a) **La périphérisation de l'espace méditerranéen dans l'économie mondiale** est attestée par de nombreux indicateurs : la contribution des pays méditerranéens de la rive sud et est mondiaux aux échanges mondiaux est en baisse (près de 4 %), les flux d'investissements sont minces (2 % du total des IDE), le dépôt de brevets est insignifiant (moins de ½ %), l'investissement consacré à la Recherche/développement est dérisoire (moins de 1 % du PIB), et les échanges intra-régionaux 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 Etats.

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.

b) 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**. A 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 au sein de l'UE. 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 23 %, contre seulement 12 % dans la région MED. Quant aux investissements directs à destination de la Méditerranée, ils dépassent à peine 1 % du total des IDE européens, contre 17 % des IDE des Etats-Unis en direction de l'Amérique centrale et latine et plus de 20% des IDE japonais en direction de leur périphérie asiatique¹.

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 intra-branches 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 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 de monter 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 %² du PIB global. J'avais pour ma part calculé que

¹ Pierre Bekouche : " Comparer Euromed aux autres régions Nord-Sud ", in *Géoéconomie*, no. 42, Paris, 2007, p.25

² Idem

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 reconnexion 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 reconnexion³.

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 deuxième, c'est que l'UE est demeurée prisonnière du volet « économique » et a négligé les deux autres volets.

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. **Economiquement**, 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 1. **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'Etat 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 culturelle 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 (Euromesco et 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 ex.) 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.

³ Jean-Louis Guigou : "La reconnexion des Nord et des Sud : l'émergence de la région méditerranéenne (ou la théorie des quartiers d'orange)", in *Géoéconomie*, no.42, pp.55-60

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 de Voisinage(PEV) est plus problématique ⁴ 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 »⁵, la PEV ne suscite par l'enthousiasme des foules. Mais les Etats 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 Etats 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 Etats participants offrirait de meilleures perspectives en termes de travail commun, de cohérence, de coordination avec d'autres initiatives et d'impact sectoriel et global.

c) L'érosion du rôle de la France, c'est le 3^{ème} diagnostic. On le trouve moins dans les discours de 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 Etats-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 commerciale⁶ pour conquérir de nouvelles parts de marché et empêcher que la France et l'Union Européenne 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.

⁴ Bichara KHADER : « "L'anneau des amis" : la nouvelle politique européenne de Voisinage », in *Géostratégiques*, no. 17, Paris, été 2007, pp.197-233

⁵ Yassir Badr Eddine : « Politique de voisinage : cimetière des illusions perdues » in *Perspectives du Maghreb*, no. 8, décembre 2006, p.18

⁶ Bichara Khader : "la nueva ofensiva comercial de EE.UU en el mundo arabe y el Mediterraneo", in *Economia Exterior* ,no.34 ,automne, 2005 , pp.1-10

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 Etats les plus proches et les plus concernés dans des Initiatives Régionales est quelque chose qui se pratique ailleurs en Europe.**

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

- le **Conseil des Etats de la Mer Baltique**, mis sur pied en 1992 et qui fait de la sécurité collective un de ses objectifs primordiaux ;
- **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 Etats-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 km².
- **Le Conseil Nordique** (1996) :
- **La Dimension Septentrionale**, lancée en 1997 et qui regroupe l'UE, la Russie, l'Islande et la Norvège dans le but 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 tous genres, exploitation des ressources halieutiques, ou naturelles, transport maritime, pollution, etc.) regroupent un nombre limité d'Etats voisins ou d'Etats concernés.

Tous 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 en soi absurde.

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* »⁷. En somme il s'agirait de mettre en place quelque chose qui soit **plus petit que la PEV (Politique Européenne de Voisinage) et plus efficace que le PEM (Partenariat euro-méditerranéen)**. Quelque chose qui serait, si je m'autorise sa formulation en anglais, **smaller than the European Neighbourhood Policy and smarter than the Barcelona Process.**

⁷ Pascal Lorot : éditorial d'un numéro spécial de la revue *Géoéconomie* consacré à l'Union Méditerranéenne, l'Institut Choiseul, Paris, no.42,2007,p.5

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

3. Réactions à l'Initiative française

Rarement une proposition comme celle de N. Sarkozy 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 : "*A 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*"⁸.

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 Xème 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 européenne misait, au contraire, sur les retombées positives du Partenariat euro-méditerranéen sur le processus de paix israélo-arabe? Pourquoi la Politique de Voisinage est vue par les 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 Etats impliqués**. A cet égard, il faut rapidement lever le voile : qui seront "les heureux élus" outre les 8 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 auquel on adjoint quelques pays du Machrek ?

⁸ Dans " *le Quotidien d'Oran*", 7 juin 2007

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 deuxième 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...*"⁹.

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

Réactions européennes

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 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. A une question de H. Ben Ayache sur l'UM, la Commissaire a été on ne peut plus clair : "*Tous les projets qui entrent dans cette dynamique, et qui pourraient être portés par l'UE son bienvenus. Mais cela doit entrer dans ce cadre*"¹⁰. 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 Etats sont plus intéressés que d'autres*"¹¹.

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 européenne et du Parlement Européen, certaines voix s'interrogent sur la pertinence d'un projet d'essence intergouvernementale dont nombre de

⁹ Cité par Katrin Bennhold : "Mediterranean Union Plan :lofty but vague", *International Herald Tribune*, 25.oct.2007, p.3

¹⁰ Entretien distribué à la Conférence de Malte, organisée par MEDAC, les 27-28 octobre 2007.

¹¹ www. Europa.eu.int / relations extérieures

domaines d'intervention envisagés (environnement, sécurité collective, énergie, développement humain et social, dialogue culturel ,etc.) ne relèvent plus du tout ,ou partiellement, de la compétences des Etats ,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.

A 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 : ceci 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 Etats 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 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*"(el Pais, 14 mars 2008) 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.

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 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*" , qu' "*elle ne repose pas sur un groupe pionnier des "happy few"*, qu'il s'agit d' "*un partenariat ouvert et non fermé*", et que 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*"¹².

Réactions des Etats Méditerranéens

Au moment du lancement de l'idée d'UM, les Etats européens de la Méditerranée évitent l'opposition frontale, mais il est clair, même si l'idée d'*une coopération renforcée* peut

¹² www.webmanager center.com/management/ article

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 assortissant le soutien d'avertissements clairs : " Cette UM doit s'inscrire dans une approche "globalement euro-méditerranéenne", affirme Miguel Angel Moratinos, ministre espagnol des Affaires Etrangères. 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 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 Etrangères, Taïeb Fassi-Fihri, se dit favorable à l'UM. Mais l'ambassadeur du Maroc à Paris, Fathallah Sigilmassi ¹³ avertit : si l'agenda de l'UM c'est freiner l'immigration et 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 le président Mubarak de se montrer ouvert : "*Personnellement, je pense que c'est une excellente proposition qui mérite d'être examinée*"¹⁴. Cela me rappelle la réplique cinglante de Mao Tsé Toung 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.

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

¹³ Cité par Katrien Bennhold " Mediterranean Union Plan :lofty and vague" , in *International Herald Tribune*, 25 oct.2007

¹⁴ In Ahyan Simsek " Debate over Mediterranean Union heats up in Europe" in *Southern European Times* , 13.08.2007

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 ¹⁵ 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 Etats 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 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 Casanova¹⁶ autre éminent spécialiste, se contente d'affirmer que l'UM est "*un chemin juste et difficile*". Chemin juste, 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 N. Sarkozy saura en mesure d'expliquer que son refus de l'adhésion de la Turquie "*ne repose sur aucune hostilité aux*

¹⁵ Le Figaro ,16 juillet 2007

¹⁶ Jean-Claude Casanova " L'Union méditerranéenne : un chemin juste et difficile", [http:// info.club.Corsica.com/casanova](http://info.club.Corsica.com/casanova)

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

Au niveau des chercheurs, la clarification de Michael Emerson et de Nathalie Tocci ¹⁷ 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 EU-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 Vasconcelos¹⁸, 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 conduit 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 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-

¹⁷ "A little clarification ,please, on the Union of the Mediterranean" ,*Ceps commentary* ,8 juin 2007

¹⁸ "Une Union euro-méditerranéenne" , in MED2007, IEMED-Cidop,Barcelone, 2007 ,p.15

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 Boniface¹⁹. "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 Sud²⁰ font remarquer que l'UM est pour la France ce que le projet du Grand Moyen-Orient est pour les Etats-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.

4.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'Elysée. 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 européens : 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**²¹.

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 Etat Méditerranéen**). De son côté, le

¹⁹ "Le projet méditerranéen face au problème israélo-palestinien", in *Réalités*, 1-7 nov.2007 p.19

²⁰ Cf. par exemple, Habib Kharroubi : " Que cache le projet de l'UM " ? , le *Quotidien d'Oran*, 22.09.2007

²¹ Jolie formule de Jamil abou Assi : "l'Union Méditerranéenne : nouvelle politique arabe?", www.agoravox.fr (consulté le 25 septembre 2007)

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 ? A travers quels instruments : Banque Européenne d'Investissements? Femip?, ou une Banque méditerranéenne d'investissements? 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 d'un Conseil de l'Europe? Dans ce cas, avec quelle efficacité quand on sait que le Conseil d'Europe n' a 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. Ceci explique en grande partie le glissement sémantique imposé à la France par le Conseil européen du 13-14 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**", or 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**" (**discours de Sarkozy**) 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 Sarkozy, 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 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 sa réconciliation avec l'Amérique se fasse au détriment d'une politique arabe qui a fait ses preuves : il suffit de constater l'image plutôt positive de la France comparé à l'anti-américanisme rampant dans les populations arabes.

A 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.

5. 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 remettre le projet "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'Elysée se charge du suivi et est le représentant du Président de la République auprès des chefs d'Etat et de gouvernement pour "porter son projet"²².

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 épinglerai deux en particulier :

1. **Le rapport d'un Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne (octobre 2007);**
2. **Le Rapport d'information " *Comment construire l'Union Méditerranéenne*", enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale Française, le 5 décembre 2007.**

Le Rapport du Groupe réuni par l'Institut de la Méditerranée

Présidé par le professeur Jean-Louis Reiffers, ce groupe informel de "haut-experts" a publié son rapport en octobre 2007. Il entend répondre à quelques objections et apporter quelques éclaircissements au projet d'Union Méditerranéenne. 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'Union méditerranéenne sera ouverte aux pays de l'UE, surtout l'Allemagne qui doit en être "*un des moteurs*".

²² Interview de Henri Guaino par H.Ben Yaïche dans *New African*, février-avril 2008

-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'économique 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.

- 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. A 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**, "**des Agences Spécialisées**" et 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 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 9^{ème} 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 (réseau des instituts économiques des partenaires euro-méditerranéens) 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 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 du 13 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 ceci, 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 : c'est 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 .Et bien non : il réitère sa préférence pour inviter tous les riverains, même ceux en conflit, sous le fallacieux argument que "**la solution des conflits ne doit pas être un pré requis 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, 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 Etat désirant y adhérer. Par conséquent, si les 27 pays de l'Union Européenne 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'Investissements.

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 ce que révèle la lecture du Rapport de la Commission parlementaire française présidée par le député Bernard Muselier et dont le rapporteur est M. 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 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 Etats Arabes y sont membres de droit**. C'est la première fois que la Ligue des Etats 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.

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 base de "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 facilité FEMIP et la BEI (Banque européenne d'investissements).

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'Etat 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 la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne**". Pour les trois pays, "*l'Union pour 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*". A 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 d'"*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 Etrangères, 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 pas accepter ce qu'il avait toujours refusé, que l'UPM soit envisagée soit élargie à tout les pays de l'UE.

A 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 du 13-14 mars 2008. Et bien que l'on se détrompe : le projet non seulement occupe une Annexe 1 et comporte 5 lignes, mais en plus il 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 Etats Membres de l'UE et les Etats 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 " Le processus de Barcelone: une 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 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 –une 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 N.Sarkozy de l' "égalité", il posera le problème du partage du fardeau financier lors de la mise en place du Conseil Méditerranéen, de la double présidence rotative, du double 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**, (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 38 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 que souscrire à ce compromis, pour ne pas dresser l'UE et ses grands Etats contre le projet. Mais est-ce une victoire de la diplomatie française, comme le déclare N.Sarkozy lui-même? Les prochains mois apporteront la réponse.

6. L'UPM comme coopération renforcée en Méditerranée Occidentale

Elargie (9+1+6)

Quitte à être considéré comme peu orthodoxe, je défends l'UPM comme coopération renforcée entre les 9 pays européens de la Méditerranée (le Portugal y étant assimilé) ainsi que la Turquie comme pays candidat, et les pays de l'Union du Maghreb Arabe + l'Egypte. 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 l'UPM, c'est bien la région du Maghreb. En effet, les pays du Maghreb participent déjà :

- A la **Méditerranée occidentale** (c'est la fameuse formule 5+5) ;
- Au **Forum de la Méditerranée** pour 4 d'entre eux, sans la Libye ;
- Au **dialogue Otan-Méditerranée** (sans la Libye) ;
- Au **Processus de Barcelone** (sans la Libye et la Mauritanie)
- A 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 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'instrumentation qu'en font les Etats 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 intra -maghrébins, 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 et non partie prise des évolutions du Monde.

Or, les pays européens de la Méditerranée ont des intérêts considérables dans le Maghreb. **Prenons le cas de la France à titre d'exemple**. Celle-ci dispose au Maghreb d'une assiste 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 euros**, c'est plus que l'enveloppe MEDA II programmée pour ces trois 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 **mille 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'élcoliers.

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, Mr. Philippe Douste-Blazy plaidait pour un tel **partenariat renforcé avec les pays du Maghreb**, qualifié d'un « **nouveau pacte de confiance** » et sensé 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'éminents économistes français ²³ 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"*.

En 2007, Nicolas Sarkozy et ses conseillers ne disent pas autre chose .Mais la proposition des économistes d'un "renforcement de la Méditerranée Occidentale", à supposer qu'elle ait été lue, n'a pas été retenue puisque c'est **l'idée d'Union pour la Méditerranée qui a finalement prévalu après la rencontre de Rome du 20 décembre 2007.**

Proposition finale

Les dés sont loin d'être jetés .D'ici le 13 juillet 2008, date prévue du premier sommet de l'UPM beaucoup d'eau coulera sous le pont Mirabeau. Il n'est pas impensable, comme le souhaite d'ailleurs Hubert Védrine, que l'UPM soit limitée à un petit nombre de pays avant son éventuel élargissement à d'autres. Dans ce cas, une Union pour la Méditerranée limitée au Maghreb sous forme d'un "**Partenariat régional prioritaire**" peut être envisagée et lancée. Présentée en tant que coopération renforcée et impliquant

²³ Patrick Artus, Jean-Paul Bethèze, Christian de Boissieu, Jean-Marie Chevalier, Elie Cohen, Michel Didier, Jean-Paul Fitoussi, Pierre Jacquet, Jean-Hervé Lorenzi , Charles –Albert Michalet ,Erik Orsenna, Olivier Pastré et Daniel Vitry

les 9 pays européens de la Méditerranée (Espagne, France, Italie, Malte, Grèce, Chypre, Malte, Slovaquie+ Portugal), la Turquie, comme pays candidat, et les 5 Etats du Maghreb (auxquels on peut éventuellement adjoindre l'Egypte), cette **UPM à 16 fait sens**. Elle suscitera, j'en suis sûr l'enthousiasme de tous et le soutien de l'Union Européenne voire même d'autres acteurs. Pour certains projets précis (par exemple infrastructures, connexion électrique, transport d'énergie etc.), elle pourrait mettre à contribution les "fonds souverains" des pays pétroliers en collaboration avec des fonds de l'UE et de ses Etats membres. Pour d'autres (environnement, par exemple) elle sera un forum de concertation incluant les autres pays méditerranéens.

Cette proposition a pour avantage **le découplage de l'idée de coopération renforcée avec la candidature turque à l'UE**. C'est une autre question et un autre débat. Le lien qu'a fait Sarkozy entre l'UPM et la candidature turque a tendu le climat inutilement et finalement a desservi l'idée elle-même. De même le fait d'avoir présenté l'UM comme la perspective à partir de laquelle la France compte repenser "**ce que jadis on appelait la Politique Arabe de la France**", a crispé les Arabes qui n'ont pas compris ce propos. On a du mal à comprendre pourquoi le virage pro-israélien et pro-américain de la politique étrangère française doit signifier nécessairement d'enterrer **la politique arabe de la France**. Le remarquable rapport Avicenne (d'avril 2007) insiste, au contraire, sur l'importance de l'ensemble de la région arabe pour la France. Le Rapport présenté au Parlement Européen, en 2007, par Michel Rocard sur la "Réforme des sociétés arabes" rappelle également l'urgence pour l'UE de soutenir le Monde Arabe, dont l'avenir est inextricablement lié à celui de l'UE.

Le Partenariat Régional Prioritaire (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 Etat membre. On sait par ailleurs que souvent elle se cabre devant les critiques, surtout si elles émanent d'Etats 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 prioritaire, 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'Egypte et la Turquie), je ne cherche pas à pénaliser ou 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.

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'Egypte 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 d'UPM. Mais si on veut qu'il soit un "**nouveau souffle " et non un "nouveau soufflé"**", selon la jolie formule de Roberto Aliboni²⁴, il faut en revoir la méthode. Si c'est une **Union de projets et non un projet d'Union**, alors pourquoi ne pas l'appeler les "**grands chantiers de la Méditerranée**" ? C'est précisément, la proposition que je fais : un **Partenariat Régional Prioritaire** que j'assimile à une "**coopération renforcée**" limitée à un petit nombre de pays, mais susceptible d'en impliquer d'autres lorsque les dossiers traités l'exigent.

²⁴ Texte envoyé par Aliboni à l'auteur .