

De l'« Union de la Méditerranée » au « Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée » (ou UpM)

Le 13 juillet 2008, à Paris, un sommet de chefs d'Etats et de gouvernements européens et méditerranéens, réunis à l'initiative du Président de la République française, consacrait le lancement de l'initiative dénommée « Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée ».

Cet événement constituait l'aboutissement d'une démarche, née d'un discours de campagne du candidat Nicolas Sarkozy aux élections présidentielles, à Toulon en février 2007, qui ensuite avait largement suscité débats et polémiques en France et à l'étranger.

Alors que les modalités de mise en place concrète de cette initiative s'élaborent progressivement, il semble utile d'en rappeler la genèse avant d'analyser le contenu de la Déclaration du 13 juillet, puis d'envisager ce qui peut être espéré de cette nouvelle démarche.

Auparavant, il convient cependant de balayer rapidement un point de situation des relations de l'Union Européenne (UE) avec la Méditerranée, avant l'émergence de cette initiative.

1 – La situation au 7 février 2007

Le 7 février 2007, à Toulon, le candidat aux élections présidentielles, Nicolas Sarkozy, prononce un discours centré sur les relations en Méditerranée, portant la proposition d'une « Union méditerranéenne ».

Jusqu'à cette date, les relations entre les pays Sud et Est-méditerranéens (PSEM) et ceux de l'UE étaient réglées pour l'essentiel par deux dispositifs placés sous l'égide de l'UE : le Partenariat Euromed et la politique européenne de voisinage (PEV). Ces deux dispositifs ont globalement le même objectif¹, créer les conditions de la paix et de la prospérité en Méditerranée.

¹ Pour la PEV : « Le Conseil a confirmé que l'objectif de la politique européenne de voisinage (PEV) est de faire bénéficier les pays voisins de l'élargissement de l'UE, afin de contribuer au renforcement de la stabilité, de la sécurité et du bien-être de l'Union européenne et de ses voisins » in les Conclusions du Conseil sur la politique européenne de voisinage 23 juin 2004 ;
Pour le PB : « l'objectif général consistant à faire du Bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité » in la Déclaration de Barcelone, 27 novembre 1995

Les deux autres diffèrent par la méthodologie :

- **la PEV** est une politique unilatérale de l'UE qui propose à un certain nombre de pays dits du voisinage, dont les riverains de la Méditerranée, un partenariat fondé sur des plans d'action négociés en bilatéral ;
- **le partenariat Euromed** est, comme son nom l'indique, une organisation partenariale que l'UE a proposée en novembre 1995, à un grand nombre de pays riverains de la Méditerranée. Ce partenariat comprend des accords d'association assez comparables aux plans d'action, mais aussi des actions régionales de coopération.

La PEV se développe, avec un succès variable² selon les pays concernés. Certains pays ³ se sont dits non intéressés comme l'Algérie, d'autres peinent à respecter les conditions de l'accord ou hésitent à s'engager.

Le Partenariat n'a pas apporté tous les succès escomptés. Outre le fait que le niveau des ambitions était sans doute placé trop haut, le Processus de Barcelone (PB) a rencontré de nombreuses difficultés, notamment dès 1995 une évolution défavorable du contexte régional, mais surtout une incapacité à mettre en œuvre un véritable partenariat alors que la Commission européenne confisquait en grande partie le Processus. La défiance des pays du Sud dans un contexte européen focalisé par l'élargissement à l'Est et la volonté de certains pays européens d'enterrer ce processus au profit d'une démarche plus proche de celle adoptée par les USA à travers le projet de BMENA⁴, ont également contribué à freiner les progrès attendus. Il est certain que le partenariat Euromed avait beaucoup d'ennemis.

Et pourtant, le dixième anniversaire passé, et sous la pression de l'annonce du projet du président Sarkozy d'Union méditerranéenne, les partenaires trouvent un nouvel attrait au Partenariat Euromed. De fait, leur attachement⁵ au PB est solennellement rappelé lors de la Conférence des ministres des Affaires étrangères à Lisbonne, le 6 novembre 2007 : après avoir « pris note d'une présentation sur l'Union méditerranéenne » les ministres effectuent un bilan très riche des actions entreprises dans le cadre du PB.

² « qu'en dépit du lancement réussi de programmes de réformes dans plusieurs pays du voisinage, la PEV n'a pas encore totalement répondu aux attentes pour ce qui est de déclencher et de renforcer la mobilisation des gouvernements des pays de la PEV en faveur des réformes politiques et économiques » in le rapport de Charles Tannock, commission AE du Parlement européen du 31 juillet 2007

³ Si 12 pays sur 16 ont signé des accords, seulement 7 sur 10 Méditerranéens - Maroc et Israël satisfaisants, Jordanie et Tunisie progrès difficiles - Liban T. Palestiniens en panne - Egypte très récent - Algérie, Syrie et Libye : non

⁴ BMENA : « Broader Middle East et North Africa », initiative voulue par le Président américain Bush et approuvé par le G8 à Sea Island en février 2004.

⁵ « Les ministres soulignent également que, s'il est vrai que le PB pourrait être enrichi par d'autres initiatives visant à renforcer les liens politiques, économiques et culturels entre les pays euro-méditerranéens, il faut néanmoins insister sur le fort attachement de tous les partenaires à l'égard du Processus de Barcelone, dont ils réaffirment qu'il est au cœur des relations de l'UE avec les pays méditerranéens » - in les conclusions de la 9ème réunion Euromed

Quelles que puissent être les critiques à l'égard du PB, il est en tout état de cause très excessif de parler d'échec. Les relations en Méditerranée bénéficient d'un cadre initié par l'UE qui, non seulement a le mérite d'exister, mais qui de plus a apporté quelques progrès, notamment dans le domaine de la deuxième corbeille « économie et finances », sans sous-estimer l'intérêt de l'entretien de relations diplomatiques, à travers la première corbeille, entre des pays parfois encore en conflits.

2 - Le « Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée »

Le sommet du 13 juillet 2008, à Paris, se concluait par la signature d'un document constituant l'acte fondateur de l'UpM. Cet acte mettait fin à une longue démarche de négociations visant à lancer cette nouvelle initiative au profit de la région méditerranéenne.

Le débat avait commencé 18 mois avant, en février 2007, à l'occasion du discours de Toulon du candidat Sarkozy qui proposait, face au choc des civilisations, à la globalisation et à l'échec de Barcelone, que la France prenne l'initiative avec le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et Chypre, d'une Union Méditerranéenne s'adressant aux pays méditerranéens, « comme elle prit jadis l'initiative de construire l'Union européenne. Cette Union aurait vocation à travailler étroitement avec l'UE » et était appelée à devenir la perspective du développement des relations entre UE et Turquie, de la paix au Moyen-Orient, de la résolution du conflit israélo-palestinien, du traitement de l'immigration choisie, de l'écologie, de la dépollution de la Méditerranée, du co-développement, etc. ...

Les discours du Président Sarkozy devant les ambassadeurs en août 2007, et à Tanger en octobre 2007, ont apporté des évolutions sensibles. Reconnaisant qu'il ne convenait pas d'ignorer ce qui avait déjà été accompli, (le PB, le 5+5 et le Forum) il affirmait que « l'Union européenne, à travers ses institutions, en particulier la Commission, devrait être acteur de plein droit de l'Union méditerranéenne ». Cette union était appelée tout d'abord à être une union de projets, mais dès juin 2008, sont invités « tous les chefs d'Etat et de gouvernement des pays riverains de la Méditerranée à se réunir en France pour jeter les bases d'une union politique, économique et culturelle fondée sur le principe d'égalité stricte entre les nations bordant une même mer, l'Union de la Méditerranée »

En décembre 2007, le chef de l'Etat français, les chefs de gouvernements espagnol et italien lançaient l'Appel de Rome qui

- fixait à l'UpM l'objectif de mettre en œuvre une approche fondée sur des projets concrets,
- précisait que cette initiative n'avait pas vocation à se substituer aux autres,
- confirmait que le PB et la PEV restaient centraux dans le partenariat entre l'UE dans son ensemble et ses partenaires de la Méditerranée
- prévoyait que ce projet serait discuté entre riverains de la Méditerranée et les membres de l'UE

- soulignait qu'il n'interfèrerait ni dans le processus de stabilisation et d'association pour les pays concernés, ni dans le processus de négociations en cours entre l'UE et la Croatie, d'une part, entre l'UE et la Turquie, d'autre part.

Cette dernière déclaration, qui faisait apparaître un glissement sémantique dans l'appellation d' « Union **pour la** Méditerranée » au lieu d' « Union **de la** Méditerranée », devait surtout engendrer une forte tension entre la France et l'Allemagne qui après moultes péripéties prit fin avec le Conseil européen du 14 mars 2008 à Bruxelles.

Les conclusions de ce Conseil actaient l'approbation de l'UpM incluant les États membres de l'UE ainsi que les pays tiers riverains de la Méditerranée. L'annexe 1⁶ à ces conclusions chargeait la Commission de présenter au Conseil les propositions nécessaires à la définition des modalités de l'UpM en vue d'un sommet qui se tiendrait à Paris le 13 juillet 2008.

La Commission européenne s'est alors saisie du dossier. En relation avec la France, qui a adressé des documents de propositions, et en consultant les pays membres, le parlement européen, le Conseil et les pays du Partenariat, elle s'est employée à élaborer un projet qui a été soumis aux participants du Sommet de Paris le 13 juillet.

Cette prise de position mettait fin à une situation très tendue entre le souhait français de lancer une Union pour la Méditerranée et les réticences d'un grand nombre de membres de l'UE qui redoutaient que cette initiative nuise à la cohérence de l'Union mais surtout refusaient que des financements européens puissent être mis à la disposition de cette initiative sans un contrôle serré de l'ensemble des membres.

3 – La déclaration du 13 juillet 2008 sur l'UpM

Le 13 juillet, le sommet fondateur de l'UpM, réuni par le Président Sarkozy à Paris a été un succès sur le plan diplomatique : 43 pays ont participé à la rencontre (les 27 pays membres de l'UE, les 12 pays partenaires méditerranéens et 4 nouveaux États ayant accepté l'acquis de Barcelone).

Aux côtés de ces 43 États, plusieurs institutions internationales étaient présentes: la Commission européenne, le Parlement européen, les Nations-Unies, le Conseil de coopération des États arabes du Golfe, la Ligue des États arabes, l'Union africaine, l'Union du Maghreb Arabe, l'Organisation de la Conférence islamique, la Banque africaine de développement, la Banque européenne d'investissement et la Banque mondiale. Il faut cependant relever l'absence du leader libyen et celle du Roi du

⁶ « Le Conseil européen a approuvé le principe d'une Union pour la Méditerranée qui englobera les États membres de l'UE et les États riverains de la Méditerranée qui ne sont pas membres de l'UE. Il a invité la Commission à présenter au Conseil les propositions nécessaires pour définir les modalités de ce que l'on appellera "Le Processus de Barcelone: une Union pour la Méditerranée", en vue du sommet qui se tiendra à Paris le 13 juillet 2008. »

Maroc ... En revanche, la présence du Président de la République arabe syrienne Bachar El Assad, du Premier ministre de l'Etat d'Israël Ehoud Olmert et du Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas constituent des circonstances remarquables.

La déclaration finale souligne que la nouvelle initiative s'appuie sur la Déclaration de Barcelone et sur ses objectifs.

Elle intègre les 27 Etats membres de l'UE, la Commission européenne ainsi que les 12 Etats (partenaires ou observateurs) du Processus de Barcelone. La Ligue arabe sera invitée aux réunions selon sa participation au PB. L'initiative accueille également la Bosnie Herzégovine, la Croatie, Monaco et le Monténégro.

Elle fixe ses ambitions : paix, démocratie, prospérité et compréhension, et confirme le rôle central du Processus ainsi que l'importance de la société civile.

L'UpM est définie comme une coopération renforcée du PB dont les orientations privilégiées visent à renforcer les coopérations multilatérales et le partage de la responsabilité du PB, à s'appuyer sur l'acquis de Barcelone et à en conforter les réalisations. L'intérêt des coopérations à géométrie variable est souligné. Trois priorités sont fixées :

- rehausser le niveau politique des relations,
- prévoir un meilleur partage des responsabilités des relations,
- rendre ces relations plus concrètes et plus visibles

La Déclaration prévoit des sommets bisannuels alternativement dans des pays du Nord et les pays partenaires.

Il est précisé que l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne sera l'expression parlementaire légitime de l'UpM.

L'organisation fonctionnelle repose sur une co-présidence entre un pays de l'UE et un pays partenaire, s'appliquant à tous les sommets et toutes les réunions, tandis qu'un secrétariat conjoint de l'UpM assurera un rôle technique, laissant à la réunion des ministres des Affaires étrangères du PB son rôle politique. De fait les institutions du PB restent inchangées même si un comité permanent conjoint est créé à Bruxelles pour apporter son concours aux réunions de hauts fonctionnaires.

Les modalités de mise en place institutionnelle sont renvoyées à plus tard mais devront être opérationnelles avant fin 2008. Quant aux projets, des orientations sont données en annexe de la Déclaration qui privilégie dans un premier temps :

- la dépollution de la Méditerranée
- les autoroutes de la mer et terrestres,
- la protection civile,
- les énergies de substitution : plan solaire,
- l'enseignement supérieur et la recherche,
- le développement des entreprises.

Si le succès diplomatique de ce sommet est incontestable, sur le fond il aurait été utile d'approfondir le contenu. Il est certain que les aléas ayant marqué le

développement de l'initiative depuis le départ, n'ont pas été favorables à un débat international serein et constructif. Pour s'en convaincre il suffit de se reporter à certains commentaires ironiques dans la presse européenne⁷. Au demeurant, l'initiative étant lancée, il convient à présent de la développer.

Une ambiguïté demeure car si aux yeux de la Commission, le projet d'UpM constitue donc un nouvel outil du PB, destiné⁸ à renforcer les relations multilatérales, accroître le partenariat réel et lui donner plus de visibilité, il n'est pas certain que la perception française soit tout à fait identique⁹.

4 – Les événements à venir

Le rendez-vous déterminant suivant est donc celui des ministres des Affaires étrangères prévus en novembre 2008 et qui est chargé de proposer les modalités de mise en œuvre institutionnelles.

Aujourd'hui, dans l'attente de cette réunion, on peut quand même constater :

- que le projet d'Union méditerranéenne a eu pour conséquence évidente de remettre la Méditerranée, alors bien oubliée, sur le devant de la scène internationale ;
- que l'UE a relancé une vraie dynamique au profit du PB réactivant de très nombreux dossiers un peu délaissés (eau, pollution, énergie durable etc.) ;
- que les Européens, sous la désignation d'UpM se sont appropriés le projet, dépossédant même largement la France ;
- que tous les partenaires découvrent l'utilité et l'efficacité d'actions peut-être plus modestes mais concrètes pour faire avancer le PB, ainsi que la nécessité à la fois de promouvoir des initiatives décentralisées et de donner de la visibilité au Processus.

L'UpM s'articulera sans doute¹⁰ comme un outil du PB qui, à travers des actions concrètes conduites avec des pays volontaires, constituera une école de partenariat réel et un producteur de confiance.

⁷ Lire par exemple les réactions de la presse allemande, dans l'article de David Crossland, « Sarkozy's Club Med Is Useful but Over-Ambitious », publié dans le quotidien Der Spiegel le 14 juillet 2008. Lire aussi l'article de Marie Maurisse, « Pour la presse mondiale, l'UpM doit faire ses preuves », dans le Monde, le 14 juillet 2008.

⁸ « Le défi que suppose une nouvelle initiative consiste à consolider les relations multilatérales, à accroître le partage des responsabilités dans le processus et à rendre ce dernier plus visible pour les citoyens. Le moment est venu d'insuffler un nouvel élan au processus de Barcelone. » – in un non papier Commission

⁹ « on va refonder Barcelone sur la base de cette idée de partenariat à égalité, que l'on va matérialiser par une co-présidence de l'ensemble qui serait incarnée par un pays du nord et un pays du sud, assistée par d'un secrétariat allégé à parité entre le nord et le sud et non plus qui dirigerait l'ensemble. Ce ne serait plus la commission qui prendrait toute les responsabilités. C'est donc un nouveau mode de fonctionnement fondé sur cette égalité de droit, de devoir et de responsabilité. » - in interview Guaino le 9 mai 2008 par France 24

¹⁰ Benita Ferrero-Waldner, la commissaire européenne aux Relations extérieures affirme la détermination de l'Europe à porter l'initiative de l'Union pour la Méditerranée. : « L'Union pour la

La méthode pourra être élargie à d'autres pays et à d'autres ambitions. La multiplication des étapes et les petits pas accomplis les uns derrière les autres construiront à n'en pas douter un espace méditerranéen solidaire. Les objectifs du PB restent pertinents, seule la méthode pour y parvenir était contestable. L'UpM offre une voie pour corriger cela.

Les exemples du 5+5 sécurité montrent que cette voie est sans doute profitable.

5 – Conclusion

Dans cette perspective, et même si certains peuvent être déçus d'être conduits à renoncer à un projet plus vaste, il apparaît que le projet a eu un impact extrêmement favorable pour la relance du PB.

En 2005, cet élan avait été, en vain, recherché en grande partie en raison de l'attitude de pays européens peu décidés à poursuivre l'investissement au profit de la Méditerranée. L'UpM leur a, en quelque sorte, forcé la main. C'est une excellente chose. Il serait bien dommageable de bouder son plaisir, bien au contraire il convient d'affirmer que ce nouvel élan pour le Processus de Barcelone, la région, en est redevable à la France et il importe à présent d'entretenir le mouvement.

Entre le traité de Rome et aujourd'hui, il a fallu 51 ans pour construire ce que nous connaissons de l'UE. Vouloir faire aboutir le PB en 10 ans, alors que le projet n'est pas forcément beaucoup moins ambitieux, était particulièrement présomptueux. L'UpM est un nouveau départ.

Mais d'ores et déjà des nuages s'amoncellent au dessus de l'UpM :

- les réticences des pays arabo-musulmans face à la présence d'Israël ;
- la concurrence avec la nouvelle initiative orientale lancée en mai par la Pologne et la Suède ;
- l'absence d'esprit de partenariat réel dans la préparation de cette démarche qui conduit le Sud à émettre les mêmes critiques que celles adressées au PB.

Jean-François Coustillière
Contre-amiral (2S)
Consultant indépendant
20 octobre 2008