

PROCESSUS DE BARCELONE : UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

Une architecture institutionnelle revisitée

Au-delà des griefs que d'aucuns formulent à l'encontre du projet visant à construire une «Union pour la Méditerranée», le premier objectif, celui de remettre la Méditerranée au cœur du jeu, semble atteint. Condition nécessaire mais pas suffisante pour relancer la mobilisation collective attendue entre peuples méditerranéens et européens.

Par Emmanuel Dupuy*

Le Conseil européen des 18 et 19 juin dernier aura ainsi eu l'insigne mérite de mettre en évidence combien la forme innovante de ce projet nécessitait une explication de texte approfondie et constante, afin de ne pas compliquer davantage un empilement déjà dense d'espaces de dialogue, de partenariats, d'associations et de politiques de voisinage solidement ancrés dans l'espace méditerranéen, mais qui semblent ne pas répondre intégralement aux maux du temps présent et aux défis et menaces de demain.

La vocation de cette union de projets pour l'aménagement cohérent et pérenne de l'espace Méditerranée est donc bel et bien de privilégier la coopération et la reconnaissance mutuelle à tous les niveaux (en premier lieu économique et financier, culturel et scientifique) entre les 22 pays du pourtour méditerranéen concernés (auxquels l'on a coutume de rajouter le Portugal, la Mauritanie et la Jordanie) plutôt que de viser à leur intégration, dont toutes les tentatives passées ont, du reste, démontré leurs limites. Le principe de subsidiarité, assise du projet communautaire européen, revêt de facto, dans ce cadre géographique de l'Euro-Méditerranée, une nouvelle réalité.

Tous ces éléments semblent ainsi légitimer le concept de «sécurisation du développement», propre à rappeler qu'il existe, de part et d'autre du bassin, de nombreux facteurs communs d'insécurité, notamment environnementaux, qui, en affectant durablement le cadre de vie méditerranéen, en solidarisent d'autant tous les riverains.

D'une «union méditerranéenne», l'on est passé, cependant, à l'élaboration d'une «Union pour la Méditerranée», tel que l'Appel de Rome l'a précisé en décembre dernier. Il faudra désormais parler du «Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée» et convaincre tous ceux qui sont désormais appelés à s'y impliquer avec la même ferveur, que la dynamique est globale et que du moindre intérêt pour l'un ou l'autre dépend irrémédiablement l'échec des deux, d'autant que le chemin est balisé de tout ce qui a été réalisé depuis 1995...

Vers une union d'Etats méditerranéens liés par des projets pragmatiques

Le compromis franco-allemand semble avoir nettement «retroqué» la proposition initiale. Il en résulte un étiage plus bas que prévu quant aux projets qui seront présentés. Certains d'entre eux ne devant plus être le seul apanage français... Tout est ainsi prêt pour une pleine réintégration de l'UPM, qui se voulait symbolique du volontarisme et du retour de la realpolitik française dans le giron communautaire.

La participation de tous les impétrants qui semblait acquise

dans la version initiale, nettement plus perceptible comme un projet partagé, semble désormais être une véritable épée de Damoclès de plus quant à la réussite du projet. Gageons que la difficile unité des pays du Sud ne donne de mauvaises idées au Etats du Nord, Grande-Bretagne et Pologne en tête, soucieuses de ne pas dépenser plus pour une zone qu'ils estiment éloignée de leur influence économique et diplomatique.

La première légitimité du projet réside incontestablement dans le besoin de mieux structurer cet espace méditerranéen, fort de 22 Etats riverains (auquel on a coutume d'intégrer la Mauritanie, le Portugal, la Jordanie), à la fois carrefour et passerelle de civilisations, peuples, religions historiquement imbriquées mais non dénouées de facteurs de tensions chroniques et de conflits récurrents.

Cela réside dans des solidarités concrètes et de complémentarités transméditerranéennes, notamment quant aux acteurs financiers et modalités d'action et d'impulsion. Il est ainsi souvent rappelé que la «valeur ajoutée» du projet réside dans les complémentarités transméditerranéennes, notamment pour ce qui est des acteurs économiques et financiers méditerranéens comme périphériques.

Les pays de la rive sud étant déjà liés par leur appartenance à d'autres organisations transnationales et subrégionales, en premier lieu desquelles l'Union africaine (UA), la Ligue arabe, l'Organisation de coopération islamique (OCI), ou encore l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), un des principaux objectifs résidera dans la conciliation de l'UPM avec ces logiques infra-méditerranéennes. Les pays du Maghreb insistent, à cet effet, sur la nécessité de profiter de la nouvelle dynamique en Méditerranée née de ce projet pour renforcer l'Union du Maghreb arabe (UMA), laissé quelque peu «en jachère» depuis 1989.

A cet égard, plusieurs autres exemples de coopération économique et de politiques régionales existent à travers le monde, notamment dans le voisinage immédiat des pays concernés par le projet, à l'instar de la zone de coopération économique de la mer Noire, du Conseil de coopération des Etats du Golfe (CCG) ou encore de la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD).

L'on évoque, d'ailleurs, de plus en plus fréquemment le modèle que pourrait constituer le Conseil des Etats de la mer Baltique, qui permet à l'UE de définir dans ce cadre une politique d'intérêt septentrional. Le parallèle semble pertinent pour le versant méridional...

Si l'on considère la nécessité d'éviter toute césure entre Méditerranée occidentale et orientale, alors convient-il, dès lors, de privilégier dans ce contexte, des coopérations fonctionnelles «à géométrie variable» réunissant



Photo : DR

des partenaires en fonction d'intérêts communs, formant selon les cas des groupes sub-régionaux. Cette dernière proposition aurait également l'insigne avantage d'associer davantage certains de nos partenaires considérés comme stratégiques dans le bassin, à l'instar de l'Algérie, de l'Egypte et de la Turquie.

Au-delà, la question des médiations de certains pays dans le cadre des conflits internes au théâtre méditerranéen (conflits israélo-palestinien, guerre civile larvée intra-palestinienne, épineuse question du Sahara occidental ou du Liban toujours soumis à la pression syrienne) pourrait trouver une légitimité nouvelle dans le projet proposé par la France à ses partenaires méditerranéens et européens..

Vers une communauté de destin et de projets... nettement revus à la baisse ?

La Commission européenne semble avoir repris également les choses en main sur le plan institutionnel. La France souhaitait assurer la coprésidence pour les deux prochaines années aux côtés de l'Egypte, qui s'y était montré très sensible, compte tenu de son rôle de pivot régional, tant en direction de ses voisins de palier moyen-orientaux, maghrébins qu'africains.

Or, l'on sait que Bruxelles, bien qu'acquise à l'idée d'une coprésidence, rejette catégoriquement l'idée selon laquelle un pays membre de l'UE, à l'instar de la France, puisse exercer ce mandat. La Commission prend de facto appui pour justifier cette fin de non-recevoir sur les dispositions du traité de Lisbonne, qui confie la représentation extérieure de la Communauté au futur président de l'UE, au président de la Commission et au haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune.

Ainsi, contrairement aux ambitions de la France, la coprésidence sera ainsi exercée par un pays du sud de la Méditerranée et par les représentants de l'UE, mais, en attendant l'entrée en vigueur du traité d'ici juin 2009, c'est-à-dire sous présidence espagnole, l'exécutif européen n'a en fait que proposé une «coprésidence française d'interim» qui ne durerait que le temps de la présidence française de l'UE, soit six mois au lieu de deux ans...L'idée de la mise en place d'un comité des sages préfi-

gurant l'Union pour la Méditerranée pourrait néanmoins être une proposition symbolique permettant d'associer tous les partenaires méditerranéens. Cela pourrait obéir au modèle de celui créé à l'initiative de Romano Prodi et qui avait donné naissance au processus de Barcelone en 1994-1995, ou encore sur celui de cet autre comité lancé il y a peu et chargé de réfléchir à l'avenir de l'Union européenne à l'horizon 2020-30 (sous l'égide de l'ancien Premier ministre espagnol, Felipe Gonzalez).

Quant au siège du secrétariat général, il semblerait que la Commission préconise Bruxelles, sous le couvert de raisons juridiques, et financières. Là aussi, Paris qui s'était auparavant opposé à ce que le siège ne se trouve dans la même ville que la majorité des institutions communautaires semble avoir, hélas, plié.

Le «comité permanent euroméditerranéen», composé de 44 hauts fonctionnaires travaillant à Bruxelles, sera en charge d'organiser les événements tels que les sommets et les réunions ministérielles.

Dans le projet présenté par la Commission européenne et qui reste encore à valider lors du sommet de Paris, ce comité permanent supervisera un secrétariat général, aux effectifs réduits, pas plus d'une vingtaine de personnes, qui s'attachera davantage aux projets envisagés et réalisés dans le cadre de cette Union pour la Méditerranée, à la voilure très réduite et qui pourrait sembler assez fade aux goûts de nos partenaires du Sud.

Le financement, pierre d'achoppement ou plus-value du projet ?

Cette Union pour la Méditerranée désormais adossée au Processus de Barcelone et, par effet de conséquence, à la Politique européenne de voisinage (PEV), devrait néanmoins avoir un budget propre, des politiques communes d'intérêt régional (notamment dans le domaine de l'énergie solaire, de la protection civile, du développement durable, de la formation et de la recherche ainsi qu'au niveau de la mise en place d'un espace financier). Les huit milliards d'euros qui transitent chaque année de l'Europe au Maghreb n'étant qu'une amorce du recours au partenariat public-privé.

L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), fort de ses 12 milliards d'euros pour la période 2007-2013 et 50 millions programmés par an, et qui a remplacé les projets Meda, demeure la principale source de financement pour les 17 pays partenaires (dix pays méditerranéens auxquels il convient d'ajouter six pays d'Europe orientale et la Russie). Les partenariats complémentaires en terme de financement devraient ainsi provenir tant de la participation du secteur privé, de la coopération bilatérale, de la FEMIP, de l'IEVP, comme et surtout des institutions financières internationales (Banque mondiale, BERD), banques régionales (banques africaine et islamique de développement) et les fonds d'investissements transrégionaux promet-

teurs, à l'instar de ceux pré-existants en Espagne.

Cette réflexion se nourrit de la cohésion du bassin de vie méditerranéen, de l'intégration aux institutions européennes existantes, de l'adaptation à la spécificité du pourtour méditerranéen et du développement d'une région euroméditerranéenne prospère et sereine. En filigrane, restent la poursuite du projet de zone de libre-échange en Méditerranée à l'horizon 2010, ainsi que cette belle idée de l'Union du Maghreb dont le concept fut hélas mort-né avec l'échec de l'UMA, lancé avec emphase en 1989, mais sans réels résultats.

Il est urgent de donner du sens à cette région euro-méditerranéenne dans la logique d'un voisinage immédiat entre partenaires économiques. L'idée de proposer un partenariat public privé est une des pistes à étudier. Il pourrait notamment être dirigé vers des investisseurs parmi les plus actifs de la zone, au vu du volume déjà conséquent des investissements issus des pays du Golfe persique, notamment dans les secteurs bancaires, des télécommunications et des transports.

La prochaine présidence de l'UE (que la France assumera à partir du 1^{er} juillet 2008), de par son tropisme méditerranéen et étant fortement liée au partenariat eur-africain complète cette fenêtre d'opportunité pour l'Europe : ancrer son Sud dans un espace vital à son extension et à sa lisibilité dans le cadre de la mondialisation. En somme, l'ensemble de ces divergences d'appréciation et la superposition d'organisations de coopération ou de dialogue déjà présentes ont très certainement nuit au développement d'une région euro-méditerranéenne prospère et sereine. Elles ont engendré bien des déceptions de l'autre côté de la Méditerranée, même si la coopération économique a permis de dynamiser les échanges et de signer des accords d'association avec la plupart des pays tiers méditerranéens (PTM).

De fait, c'est après le sommet du 13 juillet 2008 que vont se dessiner les contours exacts de ce que sera l'union méditerranéenne. Quoiqu'il en résulte, le débat sur la Méditerranée comme espace géopolitique, dont la cohésion et la stabilité sont consubstantielles de la réussite du projet européen, est bel et bien engagé. Le plus grand danger serait, toutefois, que l'on ne retienne du sommet et des mois d'intenses débats, réflexions académiques et compromis diplomatiques qui l'ont précédé que l'énoncé d'une feuille de route élaborée de manière unilatérale et incomplète. Nul doute que cela ruinerait pour longtemps la capacité à agir collectivement en Méditerranée comme, du reste, ailleurs dans le monde.

E. D.

* Emmanuel Dupuy est président de l'Institut prospective et sécurité en Europe (IPSE) et vice-président du Groupe de recherche sur l'Union méditerranéenne (GRUM), du Centre d'étude et de recherche de l'école militaire (CEREM).