

# DU PROCESSUS DE BARCELONE À L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : UNE GOUVERNANCE INTROUVABLE

---



## Jean-Yves MOISSERON

Chercheur à l'IRD, UMR 201, Développement et sociétés,  
Université Paris I - Panthéon Sorbonne.

---

NÉE LORS DU SOMMET DE PARIS en juillet 2008, l'Union pour la Méditerranée se présente comme le nouveau cadre structurant des relations euro-méditerranéennes. Si la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement fut déjà en soi une réussite, notamment en comparaison avec l'échec du sommet tenu pour le dixième anniversaire du Processus de Barcelone, on ne peut que s'interroger sur la portée et la durabilité de cette nouvelle Union. Sera-t-elle un énième mot d'ordre aux vertus mobilisatrices, dont l'Union Européenne a le secret, après le Processus de Barcelone et la Politique de Voisinage ? Ne risque-t-elle pas de n'être opératoire que dans l'ordre du symbole et des discours plutôt que dans l'ordre de l'action ? Sera-t-elle en mesure de relever les défis que lance la Méditerranée pour l'Union Européenne.

Pour répondre à ces questions, il est important de replacer l'Union pour la Méditerranée dans sa perspective historique récente et d'analyser le processus même de son élaboration<sup>1</sup>. En effet, l'Union pour la Méditerranée est l'héritière de politiques européennes successives qui commencent avec la création de la Communauté Européenne et qui se sont traduites depuis 1995 par le Processus de Barcelone, puis en 2002 par la Nouvelle Politique de Voisinage<sup>2</sup>. L'autre aspect est celui de l'élaboration de l'Union pour la Méditerranée qui, d'une initiative française voulant répondre à l'échec du processus de Barcelone est finalement devenue une initiative européenne se présentant comme un nouvel élan pour le processus de Barcelone.

La mise en perspective historique et l'examen de l'élaboration de cette nouvelle politique permettent d'évaluer la nature et l'impact probable du processus. Celui-ci trahit un changement dans l'équilibre de la politique étrangère française au Moyen-

Orient et révèle aussi les limites de la capacité de la France à influencer le destin de la Méditerranée.

### **L'Union pour la Méditerranée, héritière de deux échecs**

L'idée d'une Union pour la Méditerranée est née du constat des résultats mitigés, voir de l'échec du Processus de Barcelone<sup>3</sup>. Parler d'un échec pour un tel processus engagé depuis plus de dix ans, sur un si grand nombre de pays est toujours problématique et soumis à discussion. Certes, quelques éléments de réussite peuvent être soulignés, en particulier la capacité à faire dialoguer les partenaires des deux rives dans de nombreuses enceintes, que se soit au niveau politique au travers des réunions inter-ministérielles, ou au sein de la société civile. Il faut le noter, grâce au Processus de Barcelone, les relations euromed ont mobilisé et mobilisent encore un nombre considérable d'acteurs, qui s'expriment dans nombre de débats, de forums, de sites internet. Ils forment à présent un réseau d'acteurs<sup>4</sup>. Le Processus de Barcelone a au moins contribué à mettre la question méditerranéenne au centre des préoccupations au moment même où l'attention de l'Europe était centrée sur l'élargissement à l'Est. Si l'on se réfère aux soubassements néo-libéraux du processus de Barcelone, la mise en place d'une zone de libre-échange est sur le point d'être acquise même si la réalité ressemble davantage à une juxtaposition de zones bilatérales de libre-échange qu'à une zone globale de libre-échange. De plus, elle ne concerne que les produits industriels, à l'exclusion des produits agricoles et des services. Mais, la mise en place d'une zone de libre échange ne devrait constituer qu'un moyen pour construire une zone de paix et de prospérité et non un objectif en soi. S'il y a réussite partielle sur le moyen, l'objectif du rattrapage économique n'a pas été atteint.

De fait, les Pays Tiers Méditerranéens (PTM) ne réduisent pas leur distance avec l'Union Européenne. Globalement, la situation relative des PTM vis-à-vis de l'Union économique et monétaire n'a pas changé depuis dix ans. Nous le mesurons en comparant le PIB/tête des PTM en pourcentage à celui de l'Union économique et monétaire. Pour la plupart de ces pays, la position relative est identique. Le PIB par tête représente entre 6 et 10% de celui de l'Union entre 1995 et 2005 ; à l'exception du Liban qui est comparativement plus proche de l'Union. Le seul pays qui semble tirer sont épingle du jeu est la Tunisie qui connaît une progression sensible.

Même si l'on se place du point de vue de l'ouverture des PTM, une étude du FEMISE montre que Barcelone n'a pas permis d'accroître le degré d'ouverture<sup>5</sup>. Les taux d'ouverture ne se sont améliorés après Barcelone que pour quatre pays, dont trois sont atypiques : Israël qui est un pays développé, la Turquie qui est en pré-adhésion, et enfin l'Algérie qui exporte essentiellement des hydrocarbures. Le processus de Barcelone n'a amélioré l'ouverture que d'un seul pays : le Maroc mais notons que la Tunisie et la Syrie qui avaient amélioré leur ouverture avant Barcelone se sont trouvées dans une situation défavorable après Barcelone.

Un autre élément négatif réside dans une évolution du commerce des PTM qui est peu favorable en direction de l'Union Européenne. Ce point est particulièrement important car il montre que malgré Barcelone, l'Union européenne n'améliore pas ses positions commerciales dans les pays tiers méditerranéens si l'on compare les périodes avant Barcelone de 1990 à 1995 et après Barcelone de 1995 à 2003.

Sur les neuf pays considérés, les exportations n'ont cru de manière plus rapide après Barcelone que dans trois cas et seulement dans deux cas si l'on exclut les hydrocarbures. Quand aux importations, leur taux de croissance ne s'est amélioré que dans le cas du Maroc. Dans tous les autres cas, le processus de Barcelone se traduit par une décélération du commerce avec l'Union européenne par rapport à la période antérieure. Après Barcelone, dans presque tous les cas, le commerce des PTM avec l'Europe croît moins vite. Dans les même temps, sur la période 1995-2003, le taux de croissance des importations et des exportations est deux fois supérieur en direction des pays de l'Est. Des études ont été menées sur d'autres variables économiques indiquent le très faible impact économique du Processus de Barcelone sur les PTM<sup>6</sup>. Tous ces éléments confirment une marginalisation croissante des PTM après 1995.

Finalement, en 2003, la Commission européenne<sup>7</sup> fait elle même le constat du quasi échec du Processus de Barcelone au travers d'une série de rapports d'expertises confiés à des organismes extérieures. Malgré le ton mesuré de ces rapports, le constat est souvent sévère. A la question : en quoi l'Union européenne a-t-elle renforcé l'environnement économique et favorisé un meilleur climat des affaires, les experts répondent par des constats négatifs. Ils insistent par exemple sur la faible capacité des Facilités d'ajustement structurel à instaurer des changements dans l'environnement institutionnel et sur la nécessité pour les états d'être vraiment sincères dans leurs engagements. En matière d'assistance technique, de nombreux projets ont été soit considérablement retardés, soit purement et simplement annulés. Tel

le cas en Syrie où le projet pour la modernisation des administrations locales a été reporté.

Une autre question posée aux experts concernait l'impact du processus sur le développement du secteur privé. L'Union a financé la création de centres d'affaires, la mise en place de programmes de modernisation industrielle, des projets sur le développement des ressources humaines, sur le financement des entreprises et enfin l'amélioration de la qualité. Mais de graves problèmes ont été rencontrés. « Tandis que les objectifs des centres d'affaire étaient clairement définis dès le début, la démarche concrète pour atteindre ces objectifs nécessite encore d'être élaborée »<sup>8</sup>. Dans d'autres cas, les financements octroyés dépassaient la capacité d'absorption du pays d'accueil<sup>9</sup>.

En Egypte, le Programme de modernisation industrielle (250 millions d'euros) a été transformé en soutien budgétaire direct. Dans ce même pays, le programme égyptien de réforme des entreprises publiques et des privatisations, financé par l'Union européenne à hauteur de 43 millions d'euros et clôturé en 2002, qui pouvait se prévaloir de son résultat : deux entreprises privatisées seulement pour un montant total de vente de 20 millions d'euros.

D'autres rapports ont étudié comment l'Union européenne a favorisé l'ouverture commerciale et préparé la constitution d'une zone de libre-échange ? Dans l'étude d'impact de l'accord d'association entre l'Union européenne et le Liban, les experts se sont inquiétés du faible niveau d'intérêt ou d'information des acteurs économiques locaux<sup>10</sup>. La situation est identique au Maroc : « (...) le secteur privé connaît mal l'accord d'association. (...) Aucun vrai débat public ne s'est développé sur le processus d'entrée dans la zone euroméditerranéenne de libre-échange et ses conséquences sur l'économie et la société marocaine »<sup>11</sup>. Ce qui ressort des évaluations est le manque d'information sur les conséquences du démantèlement tarifaire. Du coup, les acteurs économiques optent pour un « immobilisme prudent, voire dans certains secteurs (tel le textile) pour des stratégies de repli »<sup>12</sup>.

L'Union Européenne n'a par ailleurs pas permis d'alléger les conséquences sociales des réformes. Pour le Maroc par exemple, « bien que cela soit explicitement prévu dans la déclaration de Barcelone, la Commission n'a pas développé de stratégie particulière visant à atténuer les impacts sociaux éventuels des réformes »<sup>13</sup>. Finalement l'Union Européenne n'a eu qu'un rôle marginal pour favoriser l'intégration régionale Sud-Sud. Il s'agit là d'une des explications de la faible attractivité des

PTM en matière d'investissements directs étrangers. Certes des financements ont été accordés pour soutenir la création de ZLE inter PTM, dont les accords d'Agadir fournissent le dernier exemple. Les instruments de programmation européens sont cependant organisés dans le cadre d'une logique Nord-Sud. Si l'Union soutient les initiatives Sud-Sud, c'est dans une mesure « non commensurable avec l'ambition stratégique d'un partenariat euro-méditerranéen intégré »<sup>14</sup>.

Sur les autres volets du Processus de Barcelone, le constat d'échec est plus radicale. La culture est apparue comme le parent pauvre du processus. En matière de sécurité globale, la situation en 2002 est bien moins favorable qu'en 1995 après l'enlèvement de ce que l'on a de plus en plus de mal à nommer, « le processus de paix au Moyen-Orient ».

Il est possible de multiplier à loisir les exemples de dysfonctionnement. Mais ce premier bilan fut à peine tiré qu'il était dépassé par une nouvelle initiative européenne en 2002.

### **Le tournant de la politique de Voisinage**

A cette date, le contexte de la coopération avec la Méditerranée a du intégrer deux éléments nouveaux: le projet américain de grand Moyen-Orient et l'élargissement de l'Europe. Ces deux éléments ont conduit l'Union européenne à élaborer un nouveau cadre pour sa politique de coopération extérieure. Dans une série de communications et par la discussion de nouveaux plans d'action avec certains pays, l'Europe s'est engagée dans une nouvelle stratégie : la Politique Européenne de Voisinage (PEV). Elle s'adresse aux voisins de l'Union, à savoir, à l'Est, la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie et au Sud, aux PTM, à l'exception des nouveaux adhérents et de la Turquie. « L'objectif de la PEV est de faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées »<sup>15</sup>. L'offre apparaît très intéressante puisque que le résumé établi par Romano Prodi : « tout sauf les institutions » va potentiellement beaucoup plus loin que le cadre de Barcelone. Le contenu concret des décisions prises dans le cadre de la politique de voisinage est défini dans les plans d'action bilatéraux. Cette nouvelle orientation représentait sur plusieurs point une rupture avec le processus de Barcelone voir un changement de cap, mais qui a été interprété rapidement comme un recul dans la politique méditerranéenne de l'Union Européenne.

Tout d'abord, cette initiative n'était nullement le fruit d'une concertation générale entre les pays associés qui s'appuierait sur un constat partagé des insuffisances de Barcelone et qui déboucherait sur un projet commun. Si des voix se sont élevées pour critiquer le caractère eurocentré du Processus de Barcelone, la PEV affirmait encore plus la centralité de l'Union vis-à-vis de ses voisins. Ce manque de concertation fut dénoncé de manière récurrente. La PEV constituait un recul en termes de qualité de concertation entre les acteurs par rapport au Processus de Barcelone. Celui-ci avait fait l'objet de négociation et de signature d'une déclaration commune. Certains PTM déplorèrent que l'élaboration des Plans d'actions qui devaient, pour chaque pays, définir les modalités de la coopération avec l'Union, ne leur laissèrent de marge de manœuvre qu'en aval du processus. Le gouvernement algérien, après s'être étonné qu'un nouveau projet apparaisse alors même que l'accord d'association venait juste d'être signé, exprima plusieurs fois sa réticence pour une nouvelle politique.

Un autre recul concernait la dimension régionale. Le principe retenu fut celui de la différenciation des plans d'action. Chaque pays pouvait s'engager individuellement dans une coopération avec l'Union en fonction de sa volonté et de son intérêt. Au mieux, c'est tout l'acquis communautaire qui pouvait être repris. Au pire, il s'agissait des accords en cours. Pour chacun des pays, la PEV pouvait donc en principe représenter l'occasion de renforcer son intégration, chacun à son rythme. Mais cette différenciation était la négation même du processus de Barcelone qui voulait tirer vers le haut, l'ensemble de la zone méditerranéenne. Il y avait une opposition de principe et de méthode. L'autre danger résidait dans le décrochage entre les pays déjà très intégrés comme le Maroc et la Tunisie et d'autres PTM.

Un autre principe adopté et qui remettait en cause le processus de Barcelone était celui de la conditionnalité : « L'ambition et le rythme de développement des relations de l'UE avec chaque pays partenaire dépendront de son engagement en faveur de valeurs communes, ainsi que de sa volonté et de sa capacité de mettre en œuvre les priorités reconnues. »<sup>16</sup>. Le principe de conditionnalité fut perçu comme la volonté d'imposer aux partenaires des « valeurs » ou un moule qu'ils seraient réticents à accepter.

Enfin l'objectif de la nouvelle politique de voisinage semblait de loin dépasser les acquis de Barcelone : « La prochaine étape pourrait consister dans la négociation d'accords bilatéraux européens de voisinage, appelés à remplacer la génération actuelle d'accords bilatéraux, à condition toutefois que les priorités fixées dans le plan

d'action soient respectées »<sup>17</sup>. Ce qui signifie que les accords d'association que les PTM venaient juste de signer et qui pour certains commençaient seulement à être appliqués, devaient être complétés voire amendés.

Au regard d'une rupture sur le plan des principes, le contenu des actions concrètes se révéla décevant. Le détail des Plans d'action de la Tunisie et du Maroc, qui sont les deux pays a priori les plus avancés en matière d'ouverture sur l'Europe et les plus engagés dans le processus euromed, limite considérablement l'intérêt de cette nouvelle politique. On note tout d'abord une très forte similarité entre les deux plans comme ce fut le cas des accords d'association. Cette ressemblance traduit un déficit de concertation et de prise en compte des spécificités de l'un ou de l'autre pays. Il n'y a en effet aucune raison que la Tunisie et le Maroc signent des plans d'actions très similaires.

On attendrait d'un plan d'action qu'il définissent des actions concrètes avec un calendrier, des budgets, la mise en place d'indicateurs de réalisation, des modes de contrôle et d'évaluation, en bref, tout ce qui permet de définir des politiques publiques sérieuses. Au contraire, dans l'introduction du document tunisien, il est précisé que « Le niveau d'ambition des relations futures dépendra du degré d'engagement des deux parties à défendre les valeurs communes et de leur capacité à mettre en ouvre les engagements pris »<sup>18</sup>. Ce qui signifie que ce plan d'action établit lui-même l'indétermination de l'intensité de l'engagement qui dépendra du bon vouloir des parties. En fait, le plan d'action décide de faire ce que les interlocuteurs décideront de faire !

La plupart des articles de ces plans d'actions commencent par les verbes : promouvoir, développer, renforcer, consolider, poursuivre, favoriser, c'est-à-dire autant de verbes qui énoncent l'intention et le mouvement. Il ne s'agit pas par exemple de « définir les modalités » de la participation de la Tunisie au partenariat méditerranéen de l'OSCE mais de l'« approfondir »<sup>19</sup>. Il ne s'agit pas d'«établir » un dialogue politique et de sécurité en disant comment, mais de le « promouvoir ». Quand il s'agit d'engagements plus précis et plus fondamentaux, par exemple « participer à la Charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité », le plan d'action ajoute « dès que les conditions politiques régionales le permettent », autant dire quand le conflit israélo-palestinien sera résolu ! Le plan d'action n'échappe pas à des déclarations à peu près vides de sens du type : « Poursuivre le dialogue (sur tel ou tel thème) en vue de développer l'analyse commune de la situation et d'identifier les défis et mesures

possibles » ! C'est une façon de dire que le plan d'action n'a d'autres objectifs que d'aller vers la définition d'un plan d'action.

Il est par ailleurs fait référence une vingtaine de fois au processus de Barcelone dans le document concernant la Tunisie. Le plan d'action énonce ainsi à plusieurs reprises qu'il faut « mettre en oeuvre les articles x et y de l'accord d'association ». Mais on est en droit de se demander pourquoi ces articles n'ont pas été appliqués depuis la signature de l'accord d'association entre l'Union Européenne et la Tunisie, à savoir depuis plus d'une dizaine d'années. Qu'est-ce qui garantit que la réaffirmation de ces intentions trouvera dans le futur une meilleure application ? Il paraît clair que sans examen du passé, sans analyse des raisons pour lesquelles les objectifs antérieurs n'ont pas été réalisés, il est vain d'attendre que des objectifs identiques le soient à l'avenir, si ce n'est à compter avec la Divine Providence.

Enfin la politique de voisinage qui fait suite au Processus de Barcelone introduit un changement sémantique très significatif. Les pays tiers méditerranéens étaient des partenaires. Ils deviennent de simples voisins au même titre que l'Ukraine, la Moldavie et même le Caucase. Le voisin par définition fait partie d'une communauté tierce, alors que le partenaire est précisément engagé dans une ambition commune qui a été négociée et discutée. Précisément le voisin n'engage pas, si ce n'est au bon voisinage et à la paix.

Alors que les besoins d'un partenariat renforcé sont plus que jamais nécessaires et en même temps très réalisables, notamment avec le Maghreb, des pays qui réalisent l'essentiel de leurs échanges avec l'Europe et qui en sont très proches furent ramenés sur le même plan que des acteurs périphériques très éloignés de l'Europe, comme l'Azerbaïdjan par exemple. C'était faire table rase de tous les acquis du partenariat euroméditerranéen et en particulier des accords d'association.

Ce glissement sémantique est donc loin d'être neutre<sup>20</sup>. D'autant qu'il s'est fait sans que les acteurs concernés, à savoir les citoyens de l'Europe et ceux des pays tiers méditerranéens n'aient été consultés. La nouvelle politique de voisinage était un projet établi par la Commission Européenne mais dont la légitimité démocratique fut des plus limitée. Les plans d'action ne furent nullement soumis à ratification par les parlements nationaux à l'inverse des accords d'association. La mise en œuvre des plans d'action était seulement validée par le Conseil et par les conseils d'association des pays concernés. Plus encore que les accords d'association, la Nouvelle Politique de Voisinage apparaissait comme le fruit de décisions technocratiques où les acteurs

de la société civile, au nord comme au sud ont été particulièrement absents. Dès lors quel statut juridique conférer à ces plans ? Ils ne sauraient avoir de caractère véritablement contraignant faute d'être validés par des instances démocratiques. C'est assez paradoxal pour une politique de voisinage qui « se fixe des objectifs ambitieux, fondés sur l'attachement, réciproquement reconnu, à des valeurs communes comprenant la démocratie... »<sup>21</sup>.

Nous pouvons interpréter la politique de voisinage comme une baisse de régime du partenariat euro-méditerranéen qui signait, dans une certaine mesure l'abandon du processus de Barcelone. La dimension régionale était abandonnée au profit d'un traitement différencié par pays. La spécificité méditerranéenne était diluée dans une politique plus large qui concernait les voisins de l'Europe. Les plans d'actions étaient beaucoup moins précis et contraignants que les accords d'association. Le caractère euro centré est encore plus affirmé que dans les accords de Barcelone tandis que la légitimité démocratique du projet est des plus réduites.

En définitive, la PEV semblait constituer un désengagement européen en direction de la Méditerranée.

## **L'Union pour la Méditerranée**

C'est dans ce contexte complexe que le Président Sarkozy a relancé l'idée du partenariat Euro méditerranéen lors de sa campagne présidentielle, lors d'un discours prononcé à Toulon en février 2007. Le projet tout d'abord intitulé « Union Méditerranéenne » s'est progressivement affiné lors de différents discours, notamment à Tanger, en octobre 2007. Il a cependant rencontré une forte opposition de l'Allemagne et d'un certain nombre de pays du Nord de l'Europe. Finalement, un consensus a pu être trouvé en mars 2008 mais qui altère considérablement le projet initial. L'Union pour la Méditerranée a fait l'objet d'une déclaration de la Commission Européenne et a vu voir le jour le 13 juillet 2008, lors du sommet de Paris.

## **Le projet d'Union Méditerranéenne**

Le projet initial d'Union Méditerranéenne visait à rompre avec la logique du processus de Barcelone et s'est précisé au cours de plusieurs discours et déclarations<sup>22</sup>. Dans son discours de Toulon, Nicolas Sarkozy annonça que « dialogue euro-méditerranéen imaginé, il y a 12 ans à Barcelone, n'a(vait) 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 ». Il s'agissait de redonner un contenu politique mais aussi civilisationnel au partenariat euro-méditerranéen. Il s'agissait « d'aller plus vite » et « de changer d'échelle » dans le partenariat euroméditerranéen. Lors du discours de Tanger, l'idée fut de procéder comme les fondateurs de l'Europe, par des projets concrets, l'Union Méditerranéenne devait être une Union de projets.

La nouveauté consistait d'abord à limiter la géographie de ce nouvelle ensemble. Dans un premier temps en effet, ne devaient être concernés par cette Union Méditerranéenne que les pays de l'Europe du Sud (France, Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Chypre, Malte) et les pays de la rive sud ayant une façade maritime sur la Méditerranée (Algérie, Tunisie, Maroc, Egypte, Libye, Palestine, Israël, Liban, Jordanie, Turquie, Syrie). Le projet n'incluait donc pas les 27 pays membres de l'Union Européenne. Elle ne devait pas se confondre avec le processus euro-méditerranéen du processus de Barcelone et de la Politique de voisinage.

En réalité, le projet initial se posait comme un ensemble d'intégration différent de l'Union Européenne. Il devait comme cette dernière être doté d'un Conseil qui réunirait les chefs d'Etat et de Gouvernement à intervalles réguliers. Ce Conseil aurait pour tâche de définir des projets communs dans les domaines tels que l'eau, l'énergie, les transports. L'ambition politique qui devait s'appuyer sur des réunions régulières au plus au niveau, ce qui n'avait pas eu lieu dans le cadre des accords de Barcelone s'accompagnait donc de projets économiques « par le bas ». Au niveau de l'organisation institutionnelle, l'Union Méditerranéenne devait être dotée d'un secrétariat et d'une banque de financement. L'une des idées sur lequel le projet insistait était de retrouver un partenariat fondé sur l'égalité des Etats. La critique sous-jacente était l'eurocentrisme attribué au Processus de Barcelone et à la Politique de Voisinage.

L'Union Méditerranéenne constituait donc un projet nouveau qui se posait en complément des dispositifs européens et sans se confondre avec eux. Très clairement, l'Union méditerranéenne avait une portée politique et visait secondairement à redonner à la France des marges de manœuvres dans sa politique méditerranéenne. Elle avait même vocation, selon le discours de Toulon, « à repenser ce que l'on appelait jadis, la politique arabe de la France »<sup>23</sup>.

Dans la même période, des réflexions vinrent enrichir le projet d'Union Méditerranéenne. C'est le cas du rapport du FEMISE d'octobre 2007 et celui de l'Assemblée Nationale en décembre 2007. Le 20 décembre 2007, un sommet tripartite entre les chefs d'Etat et de gouvernement français, italien et espagnol précisa le projet dans « l'appel de Rome pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne ». Il s'agissait d'une première inflexion du projet initial. On ne parle plus d'Union Méditerranéenne mais d'Union pour la Méditerranée. Ce n'est pas un simple changement de dénomination mais cela traduit le renoncement à une tentative d'Union politique entre états. L'exemple de la construction Européenne n'avait donc plus de contenu.

Malgré l'élargissement des partisans d'une Union pour la Méditerranée, les critiques et les réserves se sont exprimés rapidement. Tout d'abord, la Turquie a vu dans le projet d'Union Méditerranéenne un lot de consolation qui visait à compenser le refus Français de son adhésion à l'Union. Les pays du sud de l'Europe ont reproché à la France le manque de concertation préalable à l'annonce d'un tel projet, tandis que les pays de la rive sud n'ont pas manqué de noter qu'ils étaient, une fois de plus, à peine consultés.

Mais c'est de l'Allemagne que les critiques ont été les plus fortes et les plus virulentes. Au cours de l'hiver 2007, la Chancelière Angela Merkel a souligné les risques graves d'éclatement de l'Union Européenne si des Unions Périphériques se mettaient en place. Elle a évoqué l'intérêt d'une Union de certains pays de l'Est avec l'Ukraine par exemple ou encore la possibilité d'une Union des Etats de la Baltique. Les Conseillers de la Chancelière ont été même plus virulents en refusant l'idée d'une Union Méditerranéenne où certains pays de l'Union Européenne seraient exclus.

### **La déclaration pour une Union de la Méditerranée**

Le consensus qui a finalement été obtenu avec l'Allemagne s'est traduit dans la déclaration du Conseil Européen du 13 et 14 mars 2008 intitulée : « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». Le titre lui-même indique l'étendue des concessions qui ont été faites. On peut dire que le projet initial s'est fondu pour ne pas dire dissous dans le processus de Barcelone mais à un point tel que l'on peut s'interroger sur ce qui reste de l'ambition initiale. Alors même que le projet d'Union Méditerranéenne voulait s'affranchir d'une certaine lourdeur des décisions communautaires, mais surtout éviter le poids de pays qui n'ont qu'un in-

térêt limité pour la Méditerranée, la déclaration finale élargit encore plus le nombre d'acteurs impliqués, puisque s'ajoute aux 27 membres de l'Union et aux 10 pays tiers Méditerranéens, la Libye, la Mauritanie, l'Albanie, la Bosnie, le Monténégro et la Croatie. Le projet initial d'Union Méditerranéenne ne concernait que 18 pays, ce qui est déjà considérable. Au final, la déclaration commune du sommet de Paris, est signée le 13 juillet 2008 par 43 pays auquel s'ajoutent la Ligue arabe, l'Union du Maghreb Arabe, l'organisation de la conférence islamique, la banque africaine de développement, les Nations Unie, le Parlement européen, le Conseil de coopération des états arabes du Golfe, la Banque européenne de développement, etc...<sup>24</sup>

Comme l'indique, à plusieurs reprises, la déclaration du sommet de Paris, l'Union pour la Méditerranée s'inscrit dans le cadre du processus de Barcelone. Elle constitue une énième occasion de le relancer mais avec une complexité institutionnelle accrue. En effet, le Processus de Barcelone est l'émanation de l'Union Européenne, tant dans son organisation, ses décisions et ses procédures de financement. Le budget du processus de Barcelone émane par exemple du budget de l'Union Européenne. Or, le projet d'Union pour la Méditerranée inclut des pays non-membres de l'Union, et non-signataires de la déclaration de Barcelone. Il faudra donc articuler la présence de ces nouveaux venus avec les procédures déjà complexes de l'Union Européenne.

Par ailleurs, l'Union pour la Méditerranée a mis en place le principe d'une coprésidence Nord-Sud. Pour le Nord, le Président de l'Union Européenne assurera la présidence de l'Union pour la Méditerranée. Pour le Sud, cette Présidence est assurée pour deux ans. S'il a été possible de se mettre d'accord sur la personne du Président Moubarak, âgé de 80 ans, le principe du consensus risque de compliquer la tâche du choix du futur co-Président. Il sera aussi difficile d'envisager qu'une personnalité israélienne occupe ce poste.

Un secrétariat permanent doit être établi. Il aura pour fonction : « d'insuffler un nouvel élan au processus pour ce qui est de l'identification, du suivi et de la promotion des projets ainsi que la recherche des partenaires »<sup>25</sup>. Le lieu de ce secrétariat permanent n'a pas pu être fixé lors du sommet de Paris, ce qui indique la complexité des arrangements que la règle du consensus suppose et la complexité d'y parvenir avec 43 membres. Mais surtout, ce secrétariat ne risque-t-il pas de faire double emploi avec les structures de l'Union Européenne qui se chargent du suivi du processus de Barcelone ? Ce secrétariat, s'il est éloigné de la Commission Européenne ne risque-t-il pas d'être marginalisé. En réalité, l'Union Européenne reste totalement

maître du jeu dans les décisions, les expertises et les financements, derrière un habillage qui préserve les apparences du projet initial d'Union Méditerranéenne mais qui ne répond en rien aux critiques faites au processus de Barcelone depuis 12 ans.

L'Union pour la Méditerranée ne permettra pas de contourner l'obstacle que représente le conflit israélo-arabe et qui est l'un des éléments explicatifs de l'échec de Barcelone. Au contraire, les Sommets au niveau des chefs d'Etats et de gouvernement qui devront être organisés sur une base bisannuelle donneront une large publicité aux évènements. Il est difficile d'imaginer des déplacements du premier Ministre Israélien dans un certain nombre de pays arabes.

L'Union pour la Méditerranée a abouti sur le plan concret à des projets très limités et dont la portée est très éloignée des défis à relever. Le sommet de Paris prévoit quatre actions : la dépollution de la Méditerranée, la construction d'autoroute de la mer et d'autoroutes terrestres, la protection civile, et le développement d'énergies alternatives au pétrole, notamment un plan solaire méditerranéen.

Les autoroutes maritimes existent déjà en grande partie en Méditerranée, là où l'intensité du commerce maritime le justifie. Le vrai problème est la marginalisation commerciale de la zone sud de la Méditerranée. Le même raisonnement s'applique pour les autoroutes terrestres avec cette difficulté que certaines frontières terrestres sont fermées et d'autres demandent des procédures de passage assez longues. Certes, l'idée qu'il y a du soleil en Méditerranée est exacte mais est-ce une raison pour faire de l'énergie solaire la première priorité, sachant qu'elle est surtout utilisable pour le chauffage domestique et donc paradoxalement plus efficace en matière d'économie d'énergies fossiles pour la rive Nord ? La dépollution de la Méditerranée est importante mais plus importante encore est la lutte contre les causes de cette pollution et notamment l'amélioration de la gouvernance environnementale des villes du sud. Enfin, les progrès en matière de système de sécurité civile sonnent étrangement à l'oreille de ceux qui sont victimes d'actes de destruction de leur maison. Qu'en est-il de l'éducation, de la culture, et surtout du co-développement ? Sans vouloir diminuer l'importance des quatre actions envisagées, il semble bien que la montagne institutionnelle a accouché d'une souris et qu'un besoin d'autres configurations institutionnelles se fasse déjà sentir<sup>26</sup>.

Si l'on analyse le processus d'élaboration de l'Union Méditerranéenne au regard de l'histoire récente du partenariat euro méditerranéen, il s'agit en réalité d'un enlisement du projet Français qui marque très clairement aussi la difficulté pour la

France d'aujourd'hui d'influencer les décisions dans un Europe de 27 membres. L'Union pour la Méditerranée s'insère dans le processus de Barcelone alors même que c'est sur le constat d'échec du Processus que se fondait l'initiative d'Union pour la Méditerranée. L'Allemagne, qui faisait planer le risque d'un écartèlement de l'Union Européenne est à la tête de la Confédération des Etats de la Mer Baltique qui réuni 12 pays du Nord, dont la Russie, la Pologne, la Suède. Cette confédération constitue un ensemble sous-régional et qui réuni des pays riverains de la mer Baltique. Pourquoi dans ces conditions, ne pas imaginer de la même façon une Union Méditerranéenne qui prendrait la forme d'une confédération entre riverains de la mer Méditerranée. Il eut été simple pour la France, si il elle disposait encore des moyens de sa puissance de ne pas céder à l'Allemagne en évoquant précisément ce parallèle.

Malgré sa déclaration de principe à savoir que le projet d'Union pour la Méditerranée est une relance du Processus de Barcelone, force est de constater que cela intervient sans critique de l'expérience précédente. Pourquoi faut-il relancer sans cesse Barcelone ? Les bilans qui ont été faits n'ont pas servis de base à un nouveau projet. La politique de voisinage, dont on a montré qu'elle oblitérait la logique du processus de Barcelone a quasiment disparu des discours et des mémoires. L'Union pour la Méditerranée apparaît comme une couche supplémentaire d'innovations institutionnelles dans une gouvernance introuvable alors même que l'Union Européenne traverse une période de fragilité avec l'impossibilité d'adopter le traité constitutionnel et le traité d'Union.

L'une des explications de cette gouvernance introuvable doit être cherchée dans le concept même de Méditerranée. Ne s'agit-il pas là d'une dimension mythique, un référent mobilisateur pour le Nord mais dont la réalité pour nos partenaires de la rive sud est des plus ténues ? N'est-il pas temps de dialoguer avec les peuples réellement existant qui vivent sur la rive sud de la Méditerranée et qui ne sont pas méditerranéens mais qui sont arabes, turcs, israéliens, porteur de cultures et de civilisations ?

## Notes

---

1. On peut se reporter à Daguzan J.F. Beckouche P., Lazarav G., « Quelle Union Méditerranéenne ? »; *Géoéconomie*, N°42, été 2007, pour une première analyse sur le projet initial.
2. Il faut même remonter à l'ensemble de l'Histoire du partenariat euro-méditerranéen. Voir la synthèse réalisée par Bichara Khader pour la période antérieure à 1995, « Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone, 1997, L'Harmattan.
3. Jean-Yves Moisseron : Le partenariat euro méditerranéen, l'échec d'une ambition régionale, PUG, 2005.
4. Voir l'ouvrage de Pierre Beckouche : *Les régions Nord-Sud, Euromed face à l'intégration des Amériques et de l'Asie Orientale*, Belin, 2008, qui propose également la construction d'une Communauté Méditerranéenne avec sept projets concrets opérationnels.
5. Le taux d'ouverture est mesuré par la somme des exportations et des importations rapportées au PIB, [http://www.femise.org/PDF/femise\\_T2005fr.pdf](http://www.femise.org/PDF/femise_T2005fr.pdf)
6. Vincent Caupin, *Libre-Echange euro-méditerranéen, premier bilan au Maroc et en Tunisie*, Agence française de développement, 2005.
7. Commission européenne, *Evaluation of Economic Cooperation between the European Commission and Mediterranean Countries*, EuropeAid, juillet 2003
8. *idem*, p. 32.
9. Commission européenne, *Evaluation of the European Commission's Country Strategy for Egypt, Final Report*, vol. 1, EuropeAid, février 2004, p.19
10. J.-Y. Moisseron *et al.*, *Impact of the association agreement with the European Union on the Service sectors in Lebanon*, Rapport d'expertise, Union européenne, 2000.
11. Commission Européenne, *Evaluation de la stratégie pays de la Commission Européenne pour le Maroc*, Juillet 2003, p. 27.
12. *Evaluation of Economic co-operation between the European Commission and Mediterranean countries*, *op.cit.*, p. 57.
13. *idem*, p.30.
14. *idem*, p. 42.
15. Commission européenne, Politique de voisinage, Document d'orientation Com (2004), n° 373 final, mai 2004, p.1.
16. Commission Européenne, Politique de voisinage, *op.cit.*, p. 8.
17. *Idem*, p. 5.
18. Plan d'Action Tunisie-Union Européenne, Commission Européenne, 2005. [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/tunisia\\_enp\\_ap\\_final\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_fr.pdf)
19. *Idem*, p.8.
20. Il est fait mention aussi que le but de la politique de voisinage est de créer « un cercle d'amis ». Tout ceci suggère que la préoccupation de la paix et de la sécurité est devenu l'objectif prioritaire vis-à-vis d'une région qui est perçue comme plus dangereuse et dont l'altérité est plus affirmée.

21. Commission européenne, Politique de voisinage, Document d'orientation Com (2004), n° 373 final, mai 2004, p.1.
22. Voir notamment le discours de Nicolas Sarkozy Toulon, le 7 février 2007 et de Tanager le 23 octobre 2007, ainsi que les déclarations des sommets franco-hispano-italien et franco-allemands du 20 décembre 2007.
23. Discours de Toulon, 7 février 2007.
24. Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, 13 juillet 2008.
25. Idem.
26. Bichara Khader, *De l'« Union Méditerranéenne » au « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » : Européanisation d'une idée française*, 2008, Université Catholique de Louvain, CERMAC, document transmis par l'auteur.