

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Balance

La politique Méditerranéenne de l'UE, au risque de l'UpM
Dorothee Schmid

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Dorothee Schmid

Chercheuse, Institut français des relations internationales (IFRI), Paris

La coopération euro-méditerranéenne est pour les analystes de politique internationale une thématique classique mais d'intérêt variable. Le sujet est plus ou moins régulièrement traité par les commentateurs en fonction des échéances bureaucratiques du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), et retient surtout l'attention lorsque le retour des tensions israélo-arabes entraîne blocages et conflits, démentant du même coup la nature strictement technocratique de cet avatar des politiques extérieures européennes.

Si le feuilleton du lancement de l'Union pour la Méditerranée (UpM) a réellement capté l'attention en 2007 et 2008, aussi bien des spécialistes des questions méditerranéennes que des experts travaillant sur les politiques européennes, c'est parce que l'initiative française a introduit une rupture inattendue dans une période de calme relatif, marquée par la mise en place progressive de la Politique européenne de Voisinage (PEV). L'UpM a été d'emblée présentée par le président français Nicolas Sarkozy comme un grand projet diplomatique, dont la portée et le contenu sont restés pendant de longs mois difficiles à apprécier¹. Des premiers propos du président, au lendemain même de son élection, on comprend qu'il veut renouveler la philosophie et les instruments de la coopération régionale méditerranéenne ; cette ambition se traduit par une rupture claire dans le style et sur le fond. Rupture de style, en ligne avec les méthodes d'un homme politique féru de réformes et soucieux d'imposer tant sa vision du monde que son autorité ; rupture de fond, la France proposant un projet de travail en commun très ambitieux et idéaliste, pour une région travaillée par des forces que l'on qualifiera, en fonction de l'angle de compréhension que l'on préfère se donner, de dépressives ou d'explosives.

Au-delà de l'espoir que l'initiative française a pu susciter chez certains « méditerranéistes » - particulièrement en France, où l'UpM reste largement comprise comme un projet national², elle a également réveillé l'interrogation classique sur la cohérence et l'efficacité des politiques extérieures européennes. Dans les faits, les forces de rappel, tant européennes que méditerranéennes, qui ont pesé sur la conception et compliqué la concrétisation de l'UpM vue de Paris, révèlent que l'exercice euro-méditerranéen a changé de nature depuis le lancement du

l'UpM reste largement comprise comme un projet national. Tout de même, elle a réveillé l'interrogation classique sur la cohérence et l'efficacité des politiques extérieures européennes

Il convient de se demander si et comment l'UpM permettra de remplir l'objectif partenarial à nouveau bruyamment proclamé par les Européens et réclamé par leurs partenaires du Sud de la Méditerranée

Partenariat en 1995. Le Processus de Barcelone, aujourd'hui si volontiers brocardé par l'équipe gouvernementale française, a bel et bien échappé à ses concepteurs, pour s'ancrer comme ensemble d'institutions et de pratiques régionales. Il démontre une résilience inattendue aussi bien face aux tentatives de reprise en main nationales que face aux améliorations laborieusement tentées dans le cadre de la PEV. Mais s'agit-il bien toujours du même Partenariat ?

Au terme d'une année et demie de négociations troublées, et pas encore entièrement abouties, entre partenaires européens, méditerranéens et même extra-méditerranéens – avec l'intégration de la Ligue arabe dans un paysage euro-méditerranéen déjà fort brouillé, on peut dresser un bilan provisoire, forcément prospectif, et dialectique, des premiers effets de l'UpM. Les enseignements immédiats de son processus de gestation concernent de façon peut-être inattendue la construction européenne elle-même, avec un questionnement récurrent et préalable sur la nature politique de l'UE, avant même d'envisager ses capacités d'intervention externes. Au niveau de la coopération euro-méditerranéenne proprement dite, les difficultés de l'UpM ont pleinement révélé quelques tendances de fond, confortées par la PEV, qui mettent durablement à mal la rationalité régionale précisément recherchée. Enfin, au confluent de ces deux constats, il convient de se demander si et comment l'UpM permettra de remplir l'objectif partenarial à nouveau bruyamment proclamé par les Européens et réclamé par leurs partenaires du Sud de la Méditerranée.

CE QUE LE PROCESSUS DE GESTATION DE L'UPM A RÉVÉLÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Initiée au printemps 2007 par un remarquable mouvement de cavalier seul de la diplomatie française, l'UpM se retrouve un an plus tard labellisée pleinement européenne. Entre ces deux moments, tensions et négociations se sont succédées entre les États membres de l'Union européenne, jusqu'à parvenir à un compromis minimaliste qui reflète à la fois la fragilité de certains arrangements institutionnels européens et la force d'un collectif aux abois.

Si l'on revoit l'ensemble du feuilleton en partant de la fin, on constate qu'il offre un cas d'étude remarquable pour comprendre comment se « font » aujourd'hui les politiques extérieures de l'Union européenne. Au mois de mars 2008, après plusieurs mois de bras de fer entre la France et certains de ses partenaires européens – pour ne citer que les plus actifs, tout d'abord l'Espagne, puis l'Italie, la Slovénie qui exerce la présidence de l'UE au premier semestre 2008, l'Allemagne enfin - l'UpM est officiellement réintégrée dans le giron des politiques européennes. L'initiative française, qui se voulait strictement méditerranéenne, c'est-à-dire excluant les États de l'UE non riverains, fusionne alors avec le PEM. Après la réussite du Sommet de Paris le 13 juillet, qui consacre le nouveau dispositif avec toute la pompe nécessaire et parachève la démonstration de force de la diplomatie française, il apparaît que la France compte justement bien conserver l'avantage politique acquis. Nicolas Sarkozy insiste ainsi pour exercer pendant deux ans une co-présidence dont le fonctionnement institutionnel n'est pas encore clairement réglé, et se prévaut même de ce titre pour intervenir à titre européen

mais sans mandat spécifique sur la crise de Gaza, au début de 2009. En forçant un peu le trait, l'affaire de l'UpM pourrait ainsi être décrite comme une opération commando destinée à prouver, parmi d'autres hauts faits, que « la France est de retour » sur la scène internationale, comme l'affirme sans ambages le ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner à l'automne 2008³.

La portée nationale de l'initiative française ne doit pas être sous-estimée. Une forte ambiguïté persiste en effet tout au long du processus dans le discours français : le projet méditerranéen avait-il au départ vocation à contourner les politiques européennes en Méditerranée, à rendre le PEM obsolète, ou bien à le rénover, comme il semble désormais généralement admis ?⁴ Force est en tout cas de reconnaître que l'attitude française à l'égard du Partenariat est devenue très critique depuis 2007, alors que la France comptait depuis 1995 parmi les États soutenant traditionnellement le processus de Barcelone. Dans le contexte politique français lui-même, la perspective régionale méditerranéenne est volontiers présentée comme un résultat naturel du génie historique français, afin de séduire un électorat de droite friand de thématiques nationales.

Insistons encore sur le fait que le projet français a été à l'origine d'une crise relationnelle intense, même si passagère, entre les États membres de l'UE. Il semble qu'en 2007 l'administration française ait provisoirement oublié que la mise en place du partenariat euro-méditerranéen avait été rendue possible par un travail en partenariat régulier du côté européen, notamment avec l'Espagne : l'ampleur des chantiers méditerranéens rendait déjà indispensable à l'époque l'implication de l'Europe⁵. En imaginant l'UpM douze ans plus tard, les Français ne semblent pas avoir anticipé le regain, puis la stabilisation, de l'intérêt allemand pour la région ; or depuis 1995, la Méditerranée s'est en fait notablement européanisée. La crise franco-allemande aura finalement débouché sur une solution collective européenne, à laquelle la Commission européenne participe également pleinement, en prenant à son compte la rédaction du cahier des charges de l'UpM. Devant la difficulté à bâtir de nouvelles institutions et à trouver de nouveaux financements, la France doit se résoudre à jouer de nouveau en équipe. Mais elle compte apparemment bien marquer son individualité au sein de cette équipe.

LES OBJECTIFS DE L'UPM EN MATIÈRE DE COOPÉRATION : UNE CONFRONTATION DIFFICILE AVEC LA RÉALITÉ

Qu'est-ce que l'UpM va changer dans la philosophie et dans le fonctionnement de la coopération euro-méditerranéenne ? La question mérite encore d'être posée, au terme d'un processus d'ajustement difficile, qui semble avoir ramené les vastes prétentions politiques françaises à de classiques dimensions bureaucratiques européennes.

Le projet français se fonde sur une critique générale du fonctionnement du PEM, pour proposer une nouvelle méthode de coopération en Méditerranée. La critique du Partenariat est un exercice bien connu pour beaucoup d'observateurs, l'expression des frustrations croisées de toutes les parties prenantes n'épuisant pas en réalité l'intérêt concret

Devant la difficulté à bâtir de nouvelles institutions et à trouver de nouveaux financements, la France doit se résoudre à jouer de nouveau en équipe

Toute critique utile doit désormais tenir compte des objectifs initiaux de Barcelone et de l'évolution du contexte, pour procéder à une évaluation réaliste de l'existant et dessiner des perspectives crédibles

du dispositif Euromed. Toute critique utile doit désormais tenir compte des objectifs initiaux de Barcelone et de l'évolution du contexte, pour procéder à une évaluation réaliste de l'existant et dessiner des perspectives crédibles. Si l'on peut aujourd'hui admettre que les objectifs du Partenariat étaient trop ambitieux pour être atteints dans leur ensemble à l'horizon 2010, on doit aussi admettre que les conditions politiques générales de fonctionnement de la coopération euro-méditerranéenne ne se sont pas améliorées depuis 1995.

Or l'équipe de Nicolas Sarkozy ne semble pas s'être embarrassée de ces constats préalables pour avancer sa nouvelle vision de la Méditerranée, d'où la portée assez irréaliste du projet lorsqu'il apparaît pour la première fois dans le discours de campagne Toulon : une union politique en Méditerranée, calquée sur le modèle de l'Union européenne, en recourant à la méthode fonctionnaliste de Jean Monnet⁶. Ce défaut de diagnostic explique largement la succession des ajustements ultérieurs. Au travers de marchandages subtils avec les différents partenaires engagés, l'ambition française s'est précisée et a évolué. On peut d'ores et déjà passer en revue quelques-unes des innovations proposées par l'UpM, pour comprendre en quoi elles sont viables et pourraient à terme améliorer le fonctionnement du PEM.

Premièrement, la méthodologie elle-même : le président français souhaite apparemment transposer sa méthode de gouvernement en Méditerranée, en combinant volontarisme et pragmatisme. Cette conception de la coopération semble plutôt aller dans le sens de la PEV, dont on se souvient qu'elle visait à surmonter, par davantage de différenciation, les blocages rencontrés par le PEM. La PEV vise en effet à identifier les priorités de coopération les plus prometteuses et à donner aux pays partenaires méditerranéens les plus motivés l'occasion de renforcer leurs relations avec l'UE.

Deuxièmement, les acteurs impliqués : l'UpM contient la ferme intention de donner à la société civile une plus grande place dans les dispositifs de coopération. Jusqu'à présent pourtant, la gestation de l'ensemble a donné lieu à des négociations délicates entre chefs d'Etat, qui semblent plutôt parachever le processus de réappropriation du système euro-méditerranéen par les Etats. La parole de la société civile a été peu sollicitée et la présélection des projets de coopération s'est faite de façon fort peu transparente, renforçant la vieille critique démocratique de fond sur le fonctionnement du PEM.

Troisièmement, le contenu des projets : étant donné l'ampleur des domaines déjà couverts par la coopération euro-méditerranéenne, il s'est avéré très difficile en pratique d'identifier *ex nihilo* des sujets vierges pouvant donner lieu à des projets de coopération effectivement réalisables. L'intérêt essentiel de l'UpM est ici de mettre à nouveau l'accent sur la coopération régionale, par opposition au bilatéralisme systématique de la PEV. Le développement durable, l'environnement, la sécurité civile, sont autant de thématiques consensuelles retenues et qui peuvent être traitées à l'échelle régionale ou sous-régionale. Mais la conférence euro-méditerranéenne de Marseille a strictement encadré dès le mois de novembre 2008 le processus de sélection des futurs projets, consacrant ainsi explicitement les contraintes politiques pesant sur la coopération interétatique au sud de la Méditerranée⁷.

Quatrièmement, les financements : la nécessité de compter d'abord sur les financements européens est maintenant définitivement admise. De grandes incertitudes pèsent en effet sur les sources alternatives proposées : la mobilisation des financements privés ou les fonds souverains du Golfe, régulièrement évoqués, pourrait bien être contrariée par la crise financière mondiale. En outre les projets jusqu'ici retenus, de la dépollution de la Méditerranée aux autoroutes méditerranéennes, relèvent plutôt de la catégorie des biens publics. Reste donc à inventer un système de gouvernance multilatérale stable si l'on doit effectivement compter sur des fonds publics hors Commission : BAD (Banque Africaine de Développement), BID (Banque Islamique de Développement), Banque mondiale, agences de coopération nationales comme l'Agence française de développement ou la KfW allemande⁸.

Le seul objectif systématiquement mis en avant dès le départ et qui semble en voie de concrétisation est en effet celui du « rééquilibrage » du Partenariat

COMMENT L'UPM AFFECTE-T-ELLE LA RÉALITÉ DU PARTENARIAT ENTRE EUROPE ET MÉDITERRANÉE ?

Au-delà des disputes intra-européennes, réglées de façon provisoire sur ce dossier, une interrogation plus fondamentale encore persiste concernant les effets réels de l'UpM sur la relation Nord/Sud en Méditerranée. Le seul objectif systématiquement mis en avant dès le départ et qui semble en voie de concrétisation est en effet celui du « rééquilibrage » du Partenariat.

Consultation préalable et régulière des pays partenaires méditerranéens, création d'institutions (coprésidence et secrétariat permanent) consacrant le principe de parité Nord/Sud : un réel signal a été lancé vers l'autre côté de la Méditerranée. Ces compensations tardives et hâtives mettent cependant en péril l'édifice jusque-là laborieusement construit. Alors que Nicolas Sarkozy souhaitait préserver son nouveau système de coopération de toute turbulence politique, il a dû au contraire mobiliser tout le savoir-faire et tout le crédit de la diplomatie française dans la région pour rallier des partenaires hésitants. L'équipe de l'Élysée a ainsi dû multiplier concessions et arrangements pour obtenir l'assentiment de l'ensemble ou presque des chefs d'États du Sud de la Méditerranée à son projet. La conciliation des positions des uns et des autres s'apparentait, dans un climat politique hautement conflictuel, à la quadrature du cercle : la gestion des relations intra-maghrébines, la réintégration de la Syrie dans la perspective régionale, la participation d'une Turquie particulièrement méfiante à l'égard du projet méditerranéen identifié comme une alternative à l'adhésion européenne, ont demandé beaucoup d'efforts et accouché d'un équilibre fragile⁹. A cet égard, l'admission de la Ligue arabe comme observateur à part entière fait désormais peser une conditionnalité fort lourde sur l'ensemble des travaux : toute dégradation du climat israélo-arabe sera vraisemblablement répercutée dans les enceintes euro-méditerranéennes, ainsi qu'on a pu le voir durant la crise de Gaza au tout début de 2009.

On peut en fait se demander si les moyens d'une plus grande implication des pays partenaires méditerranéens dans la conception et la gestion des politiques européennes qui les concernent n'étaient pas déjà inclus dans la PEV : le principe de la différenciation permet déjà aux plus motivés de démontrer leur volonté de convergence, ouvrant par exemple la voie pour la mise en place du « statut avancé » marocain. Les progrès sont certes ici planifiés sur une base bilatérale. A terme, l'essentiel sera bien de forger une volonté politique régionale commune à l'ensemble des partenaires, qui fait pour le moment défaut.

NOTES

1. Malgré les demandes précoces de clarification venues d'autres pays de l'UE : voir par exemple Michael Emerson et Nathalie Tocci, « A little clarification, please, on the 'Union of the Mediterranean' », *CEPS Commentaries*, 8 June 2007, publié un mois exactement après l'élection de Nicolas Sarkozy et la première mention officielle du projet « d'union méditerranéenne » sur l'agenda du nouveau président.
2. Dorothee Schmid, « Méditerranée : le retour des Français ? », *Confluences Méditerranée*, n° 63, automne 2007, pp. 13-23 et « L'Union pour la Méditerranée : coup d'essai de la diplomatie sarkozienne ? », à paraître dans *AFRI 2009*.
3. Entretien avec la revue *Politique internationale* n°121, automne 2008, p.11-24.
4. On se reportera à cet égard aux discours successifs de Henri Guaino, conseiller spécial du président Sarkozy et inspirateur essentiel de l'UpM. Voir par exemple une interview en date du 08/07/2008, soir une semaine avant le Sommet de Paris, intitulée « Combien d'observateurs pensaient que l'UPM pourrait voir le jour si rapidement ? » sur <http://www.professionpolitique.info>,
5. Sur la généalogie du PEM, voir notamment Ester Barbé, « The Barcelona Conference : Launching Pad of a Process », *Mediterranean Politics*, vol. 1, n°1, Summer 1996, p. 25-42.
6. Discours de Toulon, 7 février 2007, disponible sur www.u-m-p.org
7. « Déclaration finale, Marseille, 3-4 novembre 2008 » sur <http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/communiqués/20081110.htm>.
8. Tous contributeurs explicitement cités par l'ambassadeur Alain Le Roy, en charge de la mission méditerranéenne à l'Elysée jusqu'à la mi-juillet 2008 ; voir dans *L'Economiste*, « Le Maroc convoite le secrétariat général de l'Union pour la Méditerranée », 21/06/2008, sur <http://www.bladi.net/>
9. Dorothee Schmid, « Le sommet de Paris est un bricolage diplomatique à court terme », entretien du 11/07/2008 sur <http://www.Euractiv.Fr/>
En contrepartie de la participation turque au sommet, on notera la défection du roi du Maroc, partenaire traditionnellement bienveillant, lors du sommet de Paris le 13 juillet 2008 ; le retournement spectaculaire du colonel Kadhafi, premier supporter du projet avant de devenir son critique le plus virulent, montre également toute la difficulté de l'exercice.