



Des idées
pour agir

N° 4 | Novembre 2009

Peut-on encore sauver l'Union pour la Méditerranée ?

4 propositions après le
report du sommet d'Istanbul



Par Jean-Baptiste BUFFET, ancien élève du Collège d'Europe à Bruges et diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille (France) et de l'Université du Kent (Royaume-Uni), chercheur associé à l'Institut Thomas More sur les questions euro-méditerranéennes.

Le report officiel à 2010 de la réunion des Ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères qui devait se tenir à Istanbul, les 23 et 24 novembre prochains, est un échec retentissant pour l'Union pour la Méditerranée (UpM). Troisième événement majeur après le sommet de Paris en juillet 2008 et le sommet de Marseille en novembre 2008, il s'agit d'une remise en cause sévère pour l'institution. Peut-on encore sauver l'UpM ? Bilan de parcours après plus d'un an d'atermoiements.

Plus d'échecs que de succès

Seize mois après son lancement, l'UpM est très loin de pouvoir afficher un bilan digne de ce nom. Jugeons-la sur les faits et les résultats.

Les statuts de l'UpM définis lors du sommet de Paris et de la réunion de Marseille en 2008 indiquent clairement que les chefs d'État et de gouvernement se réuniront lors de sommets biannuels (article 9). Force est de constater qu'ils ne se sont réunis qu'une seule fois jusqu'à présent (lors du sommet d'ouverture à Paris en juillet 2008), et qu'aucun autre sommet n'est prévu avant le début ou le printemps 2010. Au-delà du non-respect du calendrier, cela affaiblit très clairement l'UpM puisque, selon ses statuts, les sommets biannuels des chefs d'État et de gouvernement doivent lancer les priorités stratégiques de l'UpM et transmettre leurs directives aux Ministres des affaires étrangères.

La crise de Gaza a interrompu les travaux de l'organisation de janvier à avril 2009. La première tentative de relance, fin avril 2009, a échoué sur un contentieux israélo-arabe. Des réunions informelles avec une trentaine de pays (sur 43) ont tenté de débloquer la situation d'avril à juillet. Quatre mois de retard qui vont peser pour l'UpM, puisque seule une réunion ministérielle s'est tenue depuis novembre 2008, consacrée, en juin 2009, au développement durable à laquelle 8 pays sur 43 n'ont pas participé.

L'annulation, ou plutôt le « déport » du sommet des Ministres des affaires étrangères qui devait se tenir à Istanbul fin novembre 2009 – une réunion essentielle pour l'avancement des travaux de l'UpM – est un coup dur majeur pour l'institution. Le sommet devait résoudre à la fois les questions politiques (nomination du Secrétaire général), techniques (implantation du Secrétariat à Barcelone) et de projets. C'était la réunion de la dernière chance pour l'UpM. Le report à 2010 (vraisemblablement peu avant ou peu après le Sommet des chefs d'États et de gouvernement) montre bien que le problème de l'UpM est essentiellement politique. Plus que son report en tant que tel, ce sont les polémiques qui l'entourent qui sont encore plus inquiétantes.

En effet, les polémiques politiques liées directement ou indirectement à l'institution ont largement pris le pas sur les discussions de projet depuis son lancement : opposition de l'État hébreu relatif au statut et aux modalités de participation de la Ligue des États Arabes, amertume (ou revanche) des autorités égyptiennes suite à l'échec de leur candidat Ministre de la Culture Farouk Hosni à la tête UNESCO, etc. L'UpM devient désormais la tribune de la dénonciation des uns ou des autres.

Quoi qu'on en dise, le blocage de l'institution au plus haut niveau affaiblit la force du projet dans son ensemble. La non-installation du Secrétariat, chargé d'impulser et de suivre les projets, limite, c'est le moins qu'on puisse dire, leur foisonnement, leur financement et la confiance en une réelle efficacité et crédibilité de l'institution. Il serait cependant réducteur, et injuste, de limiter le bilan de l'UpM aux échecs de ses réunions ministérielles ou de chefs d'États.

Même en l'absence de réunions stables et fréquentes au plus haut niveau, certains projets sont déjà sur pied, d'autres en cours, et certains précisément identifiés. On parle de 230 à 250 projets passés en revue, notamment ceux du Plan Solaire Méditerranéen, du secteur des transports (Forum Euromed Transport de décembre 2008) ou de la mise en place d'une Université Euro-Méditerranéenne en Slovaquie, même si cette dernière reste encore relativement embryonnaire et constitue d'avantage un réseau d'universités partenaires euro-méditerranéennes et mériterait un développement bien plus conséquent. Les différents bailleurs de fonds auraient d'ores et déjà mis sur la table plus de 20 milliards d'euros. Le secteur privé reste très demandeur et il est évoqué la tenue de trois réunions ministérielles d'ici la fin 2009 dans les domaines du droit des femmes, de l'eau et du commerce.

L'UpM suit ainsi un développement paradoxal : privée de réunions et de sommets au plus haut niveau pour pouvoir installer ses institutions techniques et fonctionnelles, elle ne sombre pas pour autant dans l'inertie totale puisque certains projets voient le jour et d'autres continuent d'être en discussion.

Pouvait-on mieux faire sans l'UpM ?

Une question cardinale se pose alors : si certains projets peuvent évoluer de manière positive sans le volet politique – souvent incontrôlable et dépendant du contexte régional et international –, l'UpM, qui est l'*upgrade* politique du processus de Barcelone, était-elle nécessaire et utile par rapport à un simple réajustement du processus ? Et la meilleure voie pour renouveler Barcelone ?

Pis, l'UpM ne nuit-elle pas au développement de projets qui auraient pu voir le jour sans l'existence de celle-ci, c'est-à-dire sans les conflits politiques que l'UpM peut créer dans un contexte déjà tendu ? Le boycott de la réunion d'Istanbul par le Ministre égyptien des affaires étrangères (du fait de la présence du Ministre israélien Lieberman) en est l'exemple patent : l'UpM va passer à côté de réalisations et de concrétisations importantes du fait de discordes diplomatiques ou politiques. C'est en fait le serpent qui se mord la queue : l'UpM amplifie-t-elle des conflits déjà existants ou n'en est-elle que le simple reflet ? Une chose est certaine : la politisation de l'institution comporte des risques majeurs qui nuisent à son développement.

Soutien à la logique générale de l'UpM

On doit cependant réaffirmer un soutien à la logique générale de l'UpM. Sur le principe, l'actualité d'une telle organisation reste totale puisque l'idée initiale part principalement de trois constats qu'il est nécessaire de rappeler.

- × Le premier établit que la région sud de la Méditerranée s'est marginalisée et périphérisée dans l'économie mondiale. A titre d'exemple, la contribution des échanges sud-méditerranéens dans la totalité des échanges mondiaux est en baisse de 4% de 2005 à 2008, les investissements ne représentent que 2% des IDE en termes de flux mondiaux et les échanges inter-régionaux sont parmi

les plus faibles au monde, avec moins de 12%¹. A souvent été pointé du doigt le minimalisme de l'engagement européen en Méditerranée, un investissement européen plus faible que ce que les grandes puissances réalisent dans leur périphérie régionale : les États-Unis représentent 17% des IDE en Amérique centrale et latine, le Japon représente plus de 20% des IDE dans la périphérie asiatique, l'UE ne représente qu'à peine 10% des IDE en Méditerranée. Auquel s'ajoute de faibles échanges intra-branches et donc un niveau peu élevé d'intégration économique, et une part des pays méditerranéens dans le commerce extérieur des pays de l'UE qui stagne. On parle donc « non-intégration productive »² : un obstacle au développement des pays sud-méditerranéens et un handicap pour la croissance et la stabilité du continent européen lui-même. Jean-Louis Guigou, qui dirige l'Institut de prospective économique du monde méditerranéen (IPEMED), parle d'une nécessité de « reconnexion Nord-Sud, fondée sur des intérêts réciproques et utilisant le principe de coopérations renforcées »³. L'UpM apporte bel et bien une réponse à ce problème. Ce n'est cependant pas la fin qui suscite le débat, mais plutôt les moyens pour y parvenir.

- ✗ Après la faiblesse économique et commerciale, le deuxième constat est celui d'un vide institutionnel et politique. Aucune organisation ni institution ne réunit jusqu'à présent tous les pays du pourtour méditerranéen au plus haut niveau politique et diplomatique autour d'une même table. Seules l'APM (Assemblée Parlementaire de la Méditerranée) et l'APEM (Assemblée Parlementaire Euro-Méditerranéenne) réunissent les parlementaires des pays méditerranéens, le Processus Euro-Med les ministres euro-méditerranéens, et une multitude d'initiatives regroupant cinq à dix pays (comme le Dialogue 5+5, le dialogue OTAN ou le dialogue euro-arabe) dont les discussions sont peu fréquentes ou trop spécifiques pour pouvoir réunir l'ensemble des partenaires. Le dessein de l'UpM est simple : saisir l'occasion de repenser politiquement le processus de Barcelone pour combler ce vide institutionnel et permettre à tous les acteurs, méditerranéens et européens, au plus haut niveau politique, de discuter et d'impulser de nouvelles coopérations.
- ✗ Le troisième constat est celui du manque de volonté politique, d'appropriation et de responsabilité (donc de responsabilisation) principalement des pays du Sud de la Méditerranée. C'est en cela que les notions de coresponsabilité et de copropriété instaurées par l'UpM sont déterminantes : elles sont les principes de base de son architecture institutionnelle.

Les avantages et les risques de cette approche politique sont bien connus. En élevant le processus de Barcelone à un niveau beaucoup plus politique, l'UpM veut responsabiliser les États-Membres. Mais les risques sont élevés : en instituant que le sommet bi-annuel des Chefs d'État et de gouvernement doit être l'organe majeur de l'UpM (comparable au Conseil européen de l'UE), l'UpM devient dépendante du contexte politique régional et international, et en est donc nécessairement affaiblie. Les effets de la crise de la Gaza sur l'UpM ont d'ailleurs été immédiats, et catastrophiques. D'autant que l'idée selon laquelle on pourrait coopérer économiquement sans avoir trouvé la paix au préalable est un pari audacieux. L'Union Européenne est d'abord passée par la réconciliation avant d'engager la coopération par le charbon et l'acier. La thèse selon laquelle la Méditerranée pourrait se réconcilier en coopérant sur des questions énergétiques, environnementales, universitaires et sociétales apparaît comme une gageure.

Cependant, nous pensons que ce pari mérite encore d'être tenté, justement parce que tout a été tenté, ou presque. Les plus « UpM-sceptiques » reconnaissent eux-mêmes que le processus de Barcelone nécessitait une optimisation. Si l'on résume les différents échecs de ce dernier, c'est le manque de volonté politique qui apparaît manifestement. L'UpM ne fait que cela : élever à un niveau politique le processus de Barcelone pour responsabiliser les gouvernements euro-méditerranéens. Les défenseurs de l'institution maintiennent l'idée (discutable) que les 43 membres peuvent et doivent jouer le rôle de *peer pressure* sur les États en conflit, Israël et Palestine en tête. La logique générale doit donc être soutenue mais sous conditions, et en tenant compte de certains éléments supplémentaires que nous suggérons ci-après.

Quatre propositions pour surmonter les obstacles

Les obstacles à surmonter sont bien connus. Le premier enjeu est tout d'abord « franco-européen » : comment trouver le bon équilibre entre les ambitions françaises et la résignation bruxelloise (et de certaines autres capitales européennes) ? C'est un travail long et difficile auquel s'attache la Mission UpM de la

¹ Pierre Bekouche, « Comparer Euromed aux autres régions Nord-Sud », *Géoeconomie*, N° 42, Paris, 2007. p.25.

² Bichara Khader, *De l'Union Méditerranéenne au Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée : européanisation d'une idée française*, UCL, 2008, p.9.

³ Jean-Louis Guigou, « La reconnexion des Nord et des Sud : l'émergence de la région méditerranéenne (ou la théorie des quartiers d'orange) », *Géoeconomie*, N° 42, Paris, 2007, pp.55-60.

présidence de la République. Les différentes enquêtes et témoignages recueillis à Bruxelles et dans d'autres capitales montrent que les points de vue restent très divergents sur la conception (et l'application) du partenariat euro-méditerranéen, la pomme de discorde étant son financement au détriment d'autres initiatives jugées plus « porteuses » dans le budget européen.

Le deuxième nœud, éternel obstacle au développement du partenariat Euromed et à la paix dans la région, est le conflit israélo-palestinien, et plus généralement, israélo-arabe. La question de savoir si l'UpM peut être une solution à la résolution du conflit est très délicate. Les faits jusqu'à présent montrent que non, puisque la crise de Gaza et le boycott de la présence du ministre israélien Lieberman ont totalement conditionné les travaux de l'UpM. Pouvoir réunir israéliens et palestiniens (ou égyptiens) autour de la même table relève aujourd'hui de la gageure. Il faut cependant reconnaître que l'un des succès de l'UpM fut de relancer les relations libano-syriennes grâce à la médiation de la France et du Qatar et de négociations en amont du Sommet de Paris, même si certains défendent l'idée que cette médiation aurait pu avoir lieu sans nécessairement l'existence de l'UpM.

Le troisième obstacle est celui des conflits bilatéraux non-résolus en Méditerranée, parmi lesquels celui qui oppose la Turquie à Chypre dont les Nations Unies et l'UE sont pleinement impliquées, ainsi que le conflit du Sahara Occidental qui implique le Maroc, l'Algérie et la Mauritanie et qui ne bénéficie toujours d'aucune médiation internationale ou européenne. Ces conflits larvés nuisent au développement des travaux, directement ou indirectement, et il serait là aussi illusoire de penser que l'UpM à elle seule pourrait les résoudre sans s'y être penché au préalable et de manière pérenne avec la communauté internationale.

Enfin, le dernier enjeu est celui du scepticisme grandissant chez beaucoup de partenaires du sud de la Méditerranée. Ces pays se voient offrir une multitude de politiques, d'initiatives et d'instruments de la part de l'Union Européenne depuis 1995 : partenariat Euromed (logique régionale), Politique de Voisinage depuis 2004 (logique bilatérale), Dialogue OTAN, Dialogue 5+5, Forum Euromed, développement de « statuts avancés », etc. Les pays partenaires réagissent de manière individuelle à ces propositions en fonction de leur propre intérêt. Certes, aucun pays n'a demandé son retrait de l'UpM. Mais le scepticisme grandit dans certains pays quant à la réelle possibilité offerte par l'UpM de contribuer à la paix dans la région et de lancer des projets d'envergure si celle-ci ne décolle pas rapidement.



Proposition 1 – Dépolitiser et apolitiser les structures opérationnelles

La nomination de personnalités non-politiques issues du monde privé ou entrepreneurial mais tout aussi légitimes, l'implication d'organisations locales ou régionales issues de la société civile ainsi que de financements privés sont trois remèdes indispensables à la forte politisation de l'UpM.

Afin de palier à la politisation trop forte de l'institution, sans cependant remettre en cause l'implication des chefs d'État et de Gouvernement dans l'organisation, il est nécessaire de dépolitiser et d'apolitiser ses structures opérationnelles. Ce processus peut prendre plusieurs formes. Pour contrebalancer les sommets biannuels ainsi que les réunions ministérielles « sensibles » et qui sont souvent sources de désaccords politique et diplomatique, l'UpM doit trouver les chemins de la dépolitisation.

La voie de la dépolitisation se trouve tout d'abord en son sein : son Secrétaire-Général, ses Secrétaires-Généraux adjoints et son Secrétariat peuvent et doivent incarner un visage plus neutre, plus stable et plus concret de l'UpM. On doit à ce titre soutenir fermement la solution envisagée par la Tunisie de nommer des personnalités issues du monde privé ou entrepreneurial (ou de la société civile) aux postes de direction du Secrétariat afin de légitimer l'institution par le bas. Ces personnalités doivent cependant posséder la notoriété, l'expérience et les compétences pour ces positions. L'institution regorge déjà de suffisamment d'organes politiques (Comité Conjoint Permanent, Hauts Fonctionnaires, Conférences ministérielles, Sommets biannuels) et il serait inutile, et dangereux, de surpolitiser les autres.

L'apolitisation de l'institution est une deuxième nécessité pour ne pas tomber dans les travers du politique. Celle-ci doit donner toute sa place à la société civile, locale et régionale, et aux acteurs de terrain. On doit à ce titre reconnaître l'utilité de la création d'une Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne (ARLEM) évoquée lors du sommet de Marseille. Cette assemblée doit être pleinement intégrée au processus décisionnel et aux travaux du Secrétariat, et pourquoi pas être un relai auprès de l'Assemblée Parlementaire Euro-Méditerranéenne et du Parlement européen. Mais bien que nécessaire, elle n'est pas suffisante. Une

consultation avec les bailleurs de fond et les acteurs de terrain est largement entreprise par les acteurs de l'UpM. De récentes enquêtes et témoignages montrent qu'une forte demande de projets et d'investissement des deux côtés de la rive demeure largement inassouvie. Il revient à l'UpM d'organiser ce relais apolitique, social et économique.



Proposition 2 – « Bruxelliser » et « barceloniser »

Une plus forte implication de la Commission Européenne ainsi qu'une meilleure accommodation avec la nouvelle représentation extérieure de l'Union sont des éléments essentiels à la bruxellisation du processus. La réaffirmation des acquis barcelonais et le développement du Secrétariat de l'institution doivent la barceloniser.

Afin de remédier aux désaccords chroniques entre Paris et Bruxelles, et avec les 26 autres capitales, il est nécessaire pour l'institution de prendre le chemin à la fois de la bruxellisation et de la barcelonisation.

Bruxelliser l'UpM, c'est continuer le travail permanent de conviction et de négociation avec la Commission, ainsi qu'avec tous les partenaires européens. L'UpM, version finale, résulte déjà d'un processus long d'europanisation, qui avait vu le projet initial perdre en ambition et en moyens : c'est le jeu politique européen qui prédomine avec 27 États membres aux intérêts régionaux parfois divergents, voire contradictoires. Une implication et une association de la Commission Européenne à part entière au développement des travaux de l'UpM sont nécessaires : elle est la garante de la légitimité communautaire, l'institution historique en charge des relations euro-méditerranéennes depuis 1995 et dotée de tous les instruments exécutifs à Bruxelles et dans les délégations pour pouvoir accompagner l'UpM.

Le cantonnement de l'UpM à l'Élysée est une menace au bon fonctionnement de l'UpM. Encore aujourd'hui, trop de réticences, de décalages et de différences de points de vue se manifestent entre ce qui est pensé et fait à Paris, et ce qui est pensé et prévu à Bruxelles. Ce décalage est le reflet d'une conception différente de la Politique de Voisinage entre Paris, Bruxelles et Berlin. Paris s'orientant naturellement vers le sud de l'Europe et l'Allemagne vers l'est, Bruxelles semble avoir fait le choix logique du soutien au Partenariat Oriental, moins important en termes de pays partenaires et de ressources financières. L'est a une relation et une histoire différentes avec l'UE, à la différence d'un sud aux facettes multiples cantonné à de simples logiques coopératives. La question n'est pas de trancher entre l'est et le sud. La question est de savoir comment faire cohabiter ces deux politiques qui répondent à des intérêts et donc à des méthodes différentes. Les querelles budgétaires entre l'est et le sud peuvent trouver des solutions alternatives, notamment par l'implication de fonds privés favorables à des investissements dans certains projets de l'UpM.

Enfin, l'UpM va devoir s'accommoder avec les nouvelles institutions européennes. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la gouvernance de l'UpM va devoir s'adapter avec la nouvelle représentation extérieure de l'UE, comme le stipule la déclaration de Paris : « La co-présidence européenne doit être compatible avec la représentation extérieure de l'Union européenne conformément aux dispositions du traité qui sont en vigueur ». La présidence française, qui aurait déjà du céder sa place le 1^{er} janvier 2009 à la présidence tchèque, puis le 1^{er} juillet 2009 à la présidence suédoise, devra quoiqu'il arrive passer le témoin aux futures présidences ou au futur Président du Conseil européen, quelle que soit sa sensibilité, sa nationalité et son intérêt pour l'UpM. On parle déjà d'une renégociation du mandat de la co-présidence française jusqu'à la mi-2010. Est-ce bien raisonnable ? Qu'advient-il de l'UpM, qui souffre déjà à Paris, quand sa tête devra s'installer à Bruxelles, et ses bras à Barcelone ? Comment envisager une implication du futur Service Européen d'Action Extérieure ?

La « bruxellisation » de l'UpM ne peut se faire sans sa « barcelonisation ». Il s'agit avant tout de reprendre et de réaffirmer les acquis de Barcelone : l'UpM ne fait pas table rase sur les acquis barcelonais, elle se veut un complément, un *upgrade* politique au Processus de Barcelone, en tirant cependant les leçons des échecs du Processus.

A cette fin, la véritable barcelonisation passe par le développement du Secrétariat à Barcelone. Comparable dans l'idée à la place qu'a la Commission au sein de l'UE, il doit être le réel centre névralgique de l'UpM au détriment des instances trop politiques et politisées que sont les Sommets ministériels ou des Chefs d'État. Le Secrétariat doit devenir le *day-to-day politics* de l'UpM, en dépasser ses querelles. Il porte en lui des espoirs considérables, celui d'un premier service de véritables fonctionnaires euro-méditerranéens, comme l'UE ou l'ONU ont porté ces espoirs en leur temps. Bien sûr, cela demande des moyens, et de la volonté. C'est l'enjeu des prochains mois.



Proposition 3 – Assouplir le fonctionnement institutionnel, renforcer la coprésidence et recentrer l'approche projets

Deux règles méritent d'être soutenues : la prise de décision par *consensus* tout en fonctionnant en *coopérations renforcées* : l'UpM doit avancer selon des logiques de projets par cercles subrégionaux car une structure à 43 est trop lourde. La coprésidence sur le papier doit aujourd'hui se concrétiser dans les faits et donner toute sa place à la coprésidence du Sud.

On ne peut que regretter que l'attribution, la nomination et l'installation des institutions politiques et techniques de l'UpM soient encore le sujet de discordes. Presque un an et demi après son lancement, il serait grand temps pour l'UpM de se concentrer sur ses projets, et non sur l'organisation de son Secrétariat. A ce titre, et les officiels l'ont bien compris, il s'agit coûte que coûte de faire avancer les projets avec ceux qui veulent bien l'entendre. Pour cela, la règle du *consensus*, non pas celle de l'unanimité doit bien sûr être renforcée. Si seulement 34 ou 35 membres sur les 43 sont partie prenantes, alors l'UpM doit leur laisser la possibilité d'avancer ensemble. La règle de base de l'UpM doit être celle des projets, pas celle de la politique. Il conviendrait cependant de noter que l'UpM a elle-même inscrit la règle de la copropriété de la coprésidence dans ses statuts. Mais la respecte-t-elle vraiment ? Entendons-nous parler de la coprésidence égyptienne, au même niveau que la coprésidence française ? Avant de s'ériger en donneuse de leçons, l'UpM devrait déjà respecter ses propres règles.

Les statuts de l'UpM retiennent également de manière claire la logique de *coopération renforcée* entre les projets. Celle-ci doit être réaffirmée, et même aller plus loin en s'inscrivant dans une logique de différents cercles au sein du bassin méditerranéen. A cette fin, pourquoi ne pas envisager des coopérations avec un nombre plus restreint de pays et selon une logique de cercle ?

La Méditerranée est avant tout l'addition de trois espaces à vocation de coopération et d'intégration différentes : le Maghreb, le Machrek et le pourtour nord. Considérant l'échec de la mise en place d'une structure trop lourde à 43 membres, il est nécessaire de revenir à des projets qui auraient une vocation sub-régionale, plutôt que régionale. La coopération UE – Maghreb regorge déjà de nombreux acquis dans les domaines concernés. L'UpM doit se baser sur ces projets, et les développer sur une échelle géographique raisonnable et selon des formules 5+5 (5 pays du Nord + 5 pays du Sud) ou bilatérale (il paraît à cet égard plus simple de tenter d'apporter une réponse au problème israélo-palestinien en proposant une coopération à vocation bilatérale ou sous-régionale plutôt que l'immersion dans une institution à 43 membres). Cette étape, conforme à la logique de *coopération renforcée* qui prévaut au sein de l'UpM, serait la première phase d'un approfondissement de l'institution.

Il faudra à ce titre clarifier le rôle des organisations régionales impliquées directement ou indirectement dans l'UpM : le Processus de Paix au Proche-Orient (quelle imbrication avec l'UpM pour des projets entre les pays arabes et l'État hébreu ?), l'Union du Maghreb Arabe (un rôle prééminent pour une logique de coopération entre peu d'États ?), l'Union Africaine (voir les déclarations d'Olivier Stirn, conseiller auprès de la Présidence de la République, qui évoque la construction d'une « Euro-Afrique » grâce et par l'UpM), voire les Nations Unies pour le règlement de conflits bilatéraux. Cette clarification doit aller dans le sens d'une simplification et d'une limitation de ces acteurs : l'UpM connaît depuis sa création un « effet dominos » très dangereux, qui est l'intégration progressive et non-contrôlée d'organisations régionales ou internationales qui n'ont pas leur place et qui limitent l'efficacité potentielle du projet : de l'Euromed à l'Eurafrrique, dans quelles considérations géographiques l'UpM va-t-elle se perdre ?



Proposition 4 – Tirer les leçons du passé et d'organisations similaires

Fonctionner avec peu de pays sur des questions très ciblées, c'est la leçon d'organisations régionales au Nord ou à l'Est de l'UE. Les faits historiques montrent qu'il est délicat de trouver la voie de la coopération et de l'intégration sans avoir trouvé la paix au préalable : il devient nécessaire de clarifier la finalité politique de l'UpM pour ne pas qu'elle se perde dans des considérations politiques et géographiques illusives et dangereuses.

Approfondir avant d'élargir, telle est la leçon que l'Union Européenne peut donner à ses sœurs. L'UE a payé les conséquences d'un élargissement sans approfondissement en 2004, ce qui lui a valu une longue période

de latence institutionnelle et politique. L'UpM, avec ses 43 membres, ne doit pas tomber dans les mêmes travers. C'est pourquoi elle doit nécessairement recentrer son approche sur une logique de cercles d'approfondissement, comme expliqué auparavant. On pourra accuser l'UpM de revenir à ses premières versions, imaginées en 2007 quand une Union Méditerranéenne était évoquée par Nicolas Sarkozy et qui ne devait compter qu'une dizaine de membres. Il faut aujourd'hui reconnaître que l'UpM doit reconsidérer cette option tout en continuant de fonctionner à 43. Fonctionner et s'organiser à 43 est délicat - d'autant plus en Méditerranée ; coopérer par petits cercles est déjà plus réaliste.

Enfin, une analyse comparée avec des organisations à vocation régionale du même ordre nous montre qu'on ne peut entreprendre une coopération aussi importante autour de pays voisins que sur des sujets spécialisés et sur une base restreinte de pays. La Dimension Septentrionale (*The Northern Dimension Policy*), comparable dans l'idée à une UpM du Nord, a l'objectif de promouvoir des projets communs et d'améliorer les conditions des populations des zones frontalières entre les pays de l'UE et les pays au Nord de l'UE que sont la Norvège, l'Islande et la Russie. Les pays et les projets restent limités à une dimension réaliste. Le Partenariat Oriental (*Eastern Partnership*), qui vise à réduire les déséquilibres socio-économiques et accroître la stabilité de la région, se focalise lui sur un nombre limité de pays (Belarus, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan). Certes, la région du sud de l'Europe n'est pas comparable à celles du nord ou de l'est et ses relations, son histoire et ses finalités ne sont pas les mêmes : mais les leçons à tirer de ces politiques se rejoignent.

La comparaison de l'UpM avec les débuts de l'intégration européenne a aussi été au cœur de projet dans l'esprit des Fondateurs français. Il serait cependant illusoire de penser que l'on peut construire avec l'énergie, l'environnement, l'eau et la formation universitaire dans le bassin méditerranéen en 2009 ce que l'on a construit avec le charbon et l'acier dans l'Europe des 6 au début des années 1950. L'histoire européenne nous apprend que la paix a été un préalable à la coopération et à l'intégration. L'UpM prétend l'inverse : coopérer pour construire la paix. C'est un pari audacieux.

Enfin, l'UpM doit mettre au clair sa *finalité politique*. Alors que le leitmotiv était « coopérer économiquement pour intégrer politiquement » lors des débuts de l'UpM, celui-ci semble avoir changé. Au-delà de « faire de la Méditerranée une région de paix, de stabilité et de sécurité », la finalité politique de l'organisation devra se préciser entre ses membres, exactement comme l'UE doit se décider entre une vision a minima (un grand marché commun) ou une vision plus ambitieuse (un Europe plus intégrée à l'intérieur et plus forte à l'extérieur). La leçon d'organisations similaires au nord ou l'est de l'UE nous montre aussi que la coopération économique ne conduit pas nécessairement à l'intégration politique comme en témoignent la Dimension Septentrionale, le Conseil Euro-Arctique de la Mer de Barents ou le Partenariat Oriental.

Pour une vision réaliste de l'UpM

Si la France, l'Europe et les pays méditerranéens veulent d'abord sauver l'UpM, il faudra sortir de la vision idéaliste – braudelienne ? – de la Méditerranée qui a dominé les premiers discours de ses fondateurs, chantant une Méditerranée qui se ressemble et qui vit en parfaite harmonie. Il ne faudrait plus concevoir la Méditerranée comme une seule région à part entière, mais plutôt comme un espace complexe composé d'au moins trois sous-espaces différents, difficilement appréhendables selon une même approche.

S'il faut reconnaître d'une part que l'*upgrade* politique de Barcelone était nécessaire pour responsabiliser et intensifier le Partenariat, l'UpM doit nécessairement apolitiser et dépolitiser ses structures opérationnelles de l'autre part. L'actualité politique de l'UpM le démontre tous les jours et la bruxellisation et la barcelonisation de l'institution demeurent à cet égard des éléments essentiels à la réussite du projet. Enfin, il s'agit pour l'UpM de tirer les leçons de politiques comparables menées au nord ou à l'est et de l'histoire européenne qui se fonde d'abord sur un approfondissement avec *peu* de pays plutôt que sur un mode de fonctionnement avec *trop* de pays. L'Union du Maghreb est déjà une utopie, alors que penser de l'Union de la Méditerranée ?