
L'Union pour la Méditerranée

Avatar d'une communauté méditerranéenne

Ahmed Ounaïes

Juillet 2008





L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2008
ISBN : 978-2-86592-345-8

IFRI

27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
UNE STRATEGIE MEDITERRANEENNE ?	4
LES TROIS PHASES DU PROJET	8
UNE SOLUTION D'AVENIR ?	12

Introduction

Le projet d'Union pour la Méditerranée (UPM), lancé par le candidat Sarkozy le 7 février 2007 à Toulon et confirmé le jour de son élection le 6 mai, a le mérite de ramener l'attention sur l'avenir de la région et de poser la question d'une indispensable stratégie méditerranéenne. Trois facteurs expliquent l'initiative : la poussée vers l'Est de la construction européenne sous l'effet de puissantes motivations allemandes et américaines ; la stagnation du Partenariat ; et sans doute aussi le flux massif de l'argent du Golfe dans les pays du Maghreb. Le contraste entre la faiblesse structurelle de la région et son potentiel considérable appelle l'affirmation d'une structure centrale proprement méditerranéenne. Le Partenariat de Bruxelles est certes l'institution la plus large et la plus ambitieuse de ce théâtre mais dix ans après son lancement, le sommet de novembre 2005 a montré qu'il n'avait guère la capacité de réaliser les objectifs qu'il s'était fixés. Pour la France, ce projet a échoué. La politique européenne de voisinage (PEV) a tenté, à partir de 2004, de relancer le Partenariat en changeant de méthode d'intervention. Or, la méthode compréhensive introduite par cette politique n'a guère changé la réalité régionale.

Les autres institutions existantes sont partielles ou sectorielles : aussi bien le Forum méditerranéen que les trois Dialogues : 5 + 5, OTAN – Méditerranée et OSCE –, Méditerranée. Toutes ces institutions – dont la plus ancienne, le Dialogue 5 + 5, remonte à octobre 1990 – ont leur fonction et leur légitimité, mais il est clair qu'il n'existe en Méditerranée ni institution centrale ni stratégie transrégionale.

En réaction à l'échec du sommet euro-méditerranéen de 2005, on pouvait s'attendre à des initiatives de trois ordres : relancer et réformer le Partenariat, concevoir la prochaine étape après le libre-échange, instituer un sommet à l'instar des sommets établis par l'Union européenne (UE) avec l'Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) et le Mercado Comùn del Sur (MERCOSUR). Le président Sarkozy répond à ces préoccupations et va plus loin : il affirme la nécessité d'une institution méditerranéenne et non plus européenne. Son projet, limité aux pays riverains (22 membres), soulève aussitôt des réticences. L'hostilité la plus ferme procède de

Ancien ambassadeur de Tunisie, Ahmed Ounaïes a été professeur de relations internationales à l'Université des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis.

la Commission européenne de Bruxelles, qui redoutait déjà les conséquences de l'échec du sommet de novembre 2005 et qui se voyait évincée d'une région où elle était le seul opérateur régional. Pour des raisons différentes, la Turquie, l'Espagne et l'Allemagne désapprouvaient à leur tour l'initiative. Or, en moins d'un an, le Conseil européen appuyé par l'Allemagne et l'Espagne s'approprie le projet et, le 13 mars 2008, l'absorbe sous le nom de « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » ou « Barcelone + ». Ainsi récupéré, il est recomposé par les services de la Commission européenne qui, le 20 mai, dans une communication au Parlement européen et au Conseil, pose les objectifs, les institutions et la portée d'un nouveau projet qui s'étend désormais à 44 pays : les 10 partenaires de la rive Sud, les 3 observateurs (Albanie, Libye et Mauritanie) et, du côté européen, non plus les seuls riverains mais l'ensemble des pays membres de l'UE, actuellement au nombre de 27, ainsi que 4 autres riverains : Croatie, Bosnie, Monténégro et Monaco.

Une stratégie méditerranéenne ?

L'initiative française se fonde sur le principe que la région a des problèmes spécifiques et qu'elle doit se doter d'une institution distincte et d'une stratégie proprement méditerranéenne. L'Allemagne, en revanche, part du principe que la politique étrangère européenne forme un tout et que le partenariat euro-méditerranéen doit rester l'instrument central pour déterminer la politique régionale, quitte à accroître ses moyens et améliorer son efficacité. Du discours de Toulon en février 2007 au Conseil européen de Bruxelles en mars 2008, la thèse allemande a finalement prévalu. Cependant, l'intérêt de la controverse franco-allemande est qu'elle pose le problème de la spécificité de la région méditerranéenne. Qu'en est-il au juste ?

À notre sens, la spécificité méditerranéenne tient dans quatre préoccupations : l'aspect stratégique (la paix et la sécurité pour toutes les parties, qui ne se réduisent pas à la coopération policière et antiterroriste déjà réalisée) ; le rééquilibrage économique (la réduction du fossé économique et technologique qui sépare les rives Nord et Sud) ; la gouvernance et le développement politique (la généralisation des régimes démocratiques, le respect effectif des libertés et des droits de l'homme et la promotion de la société civile) ; enfin la réhabilitation écologique (la dépollution de la mer commune, les réponses aux problèmes liés à la pénurie d'eau et à la désertification). Ce tableau signifie qu'il y a beaucoup à faire dans la région et que la création de plusieurs institutions serait justifiée. Cependant, si des agences sectorielles peuvent se limiter à un ou deux champs d'action, une institution qui s'affirme comme union ou qui aspire à l'union doit intégrer l'ensemble des quatre pôles, parce qu'ils constituent les questions centrales et sont interdépendants.

En toute hypothèse, une stratégie méditerranéenne ne saurait autoriser l'investissement dans le développement économique sans assurer au préalable un contexte de paix et de sécurité. Les réalisations financées grâce à des fonds européens au profit de l'Autorité palestinienne à Gaza ont été détruites par les forces armées israéliennes sur ordre d'Ariel Sharon au lendemain de l'investiture de son gouvernement en mars 2001. La paix et la sécurité sont partie intégrante d'une stratégie régionale. D'autre part, le développement économique prédateur de l'environnement est tout le contraire du développement durable. La dimension écologique est inéluctable. Enfin, le développement économique sans la bonne gouvernance aboutit à des détournements qui privent les pays du fruit réel de la

croissance. Si les réformes économiques et l'accroissement des exportations ne font qu'enrichir quelques-uns ou quelques familles, le prétendu développement ne fait que durcir les fractures, aggraver les inégalités et perpétuer les dictatures, reproduisant les expériences de l'Amérique centrale des années 1950 et 1960. Une stratégie conséquente ne saurait isoler ou sous-estimer aucun des quatre pôles.

Une interprétation extensive de la Déclaration de Barcelone pourrait inspirer une vision globale aussi ambitieuse. Mais en fait, ni la force juridique d'une *Déclaration*, ni le format *bilatéral*, ni les *instruments* mis en place ne confèrent au Processus de Barcelone la capacité politique nécessaire pour développer une stratégie cohérente intégrant les quatre pôles d'action que nous avons posés. Nous constatons aujourd'hui que le champ d'action du Partenariat s'est réduit à deux objectifs : favoriser les réformes structurelles et réaliser l'objectif du libre-échange en vue du grand marché euro-méditerranéen. Le tournant du libre-échange est certainement un acquis décisif dans la mesure où les partenaires arabo-méditerranéens n'auraient pas été en mesure, sans l'impulsion et l'assistance européennes, de parvenir par eux-mêmes et à moindre coût à la libéralisation des économies nationales et à la reconversion des politiques économiques, fortement plombées depuis cinquante ans par la gestion étatique directe et par le tarissement de l'économie de rente. Cet acquis, qui équivaut à une véritable révolution régionale ouvrant la voie à la modernisation de l'appareil économique et à la politique d'ouverture, ne doit pas être sous-estimé. Mais la libéralisation réelle et la prospérité partagée sont plus que cela, et ce plus, le Partenariat est impuissant à l'effectuer.

Le partenariat bilatéral a atteint ses limites. En outre, l'élargissement rend la prise de décision européenne de plus en plus difficile et la mobilisation des fonds budgétaires très aléatoire. Le Partenariat se poursuivra donc dans le champ particulier où il réussit à son échelle, mais comme il ne répond pas aux enjeux d'une stratégie méditerranéenne globale et cohérente, une nouvelle approche s'impose. Elle doit dépasser l'horizon du libre-échange, surmonter les cloisonnements, combler les fossés qui séparent les deux rives et stimuler les complémentarités globales. La vision politique française consiste à passer de l'étape du marché à celle d'une communauté, d'emblée baptisée « Union ». Quel qu'en soit le titre, l'initiative vise juste quant à la nécessité d'une institution méditerranéenne centrale qui assume sa spécificité et qui développe avec l'Union européenne des liens organiques. Du reste, le président Sarkozy n'a pas présenté un projet achevé. Les partenaires du Maghreb et d'Égypte, qu'il a rencontrés sept fois entre juillet et décembre 2007, avaient tout loisir de développer leur propre conception de cette institution. S'ils l'avaient fait, Sarkozy aurait été plus fort face à la levée de boucliers européenne.

Rien ne dit que le projet devait rester français. Quels que soient les intérêts particuliers et les calculs intereuropéens, nos dirigeants étaient fondés à exprimer leur propre thèse, leur vision de

la Méditerranée de demain et s'affirmer ainsi comme acteurs dans un projet d'envergure qui engage notre destin. Parce qu'ils sont partie prenante dans l'ordre régional et parce qu'ils ont une cause commune, ils devaient se consulter afin d'exprimer avec plus de force les convergences et les priorités et de revendiquer une légitimité égale à édifier une Union répondant à nos aspirations. Une appropriation intelligente et raisonnée du projet, proclamée à temps dans des prises de position publiques et solennelles, aurait changé la recevabilité et l'impact du projet par les États européens. Or, les contributions recueillies par le président Sarkozy auprès de ses interlocuteurs du Maghreb et du Machrek, et l'absence d'un véritable répondant arabe, l'ont en définitive isolé sur la scène européenne. C'est ainsi que son projet initial a été récupéré, recentré et ramené à un axe de la politique européenne.

Comment s'expliquent l'effacement et la passivité de ces pays dans cette entreprise ? Deux problèmes affligent la réalité arabo-méditerranéenne : le cloisonnement et la stagnation politique. Un sommet ponctuel des pays du Maghreb aurait permis d'évaluer plus largement l'offre du président Sarkozy, de formuler une réponse convergente et de tirer des plans pour l'avenir. Il aurait aussi permis d'ouvrir enfin les frontières et de décloisonner les marchés dès lors que l'engrenage du démantèlement tarifaire en cours intègre isolément ces pays dans le grand marché européen. Il aurait enfin renoué avec le patrimoine andalou – dont nous sommes les dépositaires – et fondé une renaissance arabo-européenne dans toutes ses composantes de civilisation : l'essor intellectuel et philosophique, la promotion des langues méditerranéennes et notamment de la langue arabe, le rapprochement des hommes. Tout plaide pour un sursaut communautaire face au dynamisme de l'Europe, de l'Asie et des Amériques. Le 23 mai, les douze pays sud-américains ont signé un Traité d'union des Nations d'Amérique du Sud. La relance du Maghreb prend aujourd'hui un sens plus impérieux. Au Machrek, les pays frères sont cloisonnés sous l'emprise de contraintes externes d'une autre nature. La persistance du cloisonnement arabe freine toute politique régionale : elle signifie que la rive Sud est figée et que l'option européenne – qui a conçu en 1995 le Partenariat sur la base de la centralité de l'Europe – est toujours valide.

L'autre tare est la stagnation politique. La fluidité et le dynamisme de la scène européenne contrastent avec la rigidité de la scène sud-méditerranéenne et avec la reproduction indéfinie de ses catégories politiques. Les pays européens sont toujours la source des initiatives organisatrices de la région et sont les premiers à les ajuster en fonction de leurs équilibres propres. Le contraste s'explique par l'aridité politique des pays arabes, leur pauvreté en centres et instituts d'études stratégiques qui permettraient d'enrichir la réflexion géopolitique, d'anticiper les options stratégiques et d'éclairer la décision ultime des dirigeants. Les vocations individuelles existent mais non les institutions, qui requièrent impérativement une

atmosphère de libre débat, de libre accès à l'information, de liberté de réunion, d'expression et de publication. Les sociétés, imprégnées par la langue de bois et le culte de la personnalité, et victimes de l'embrigadement médiatique et policier, restent politiquement archaïques et se condamnent à une capacité de réaction et d'innovation limitée.

Cette double faiblesse entraîne des conséquences politiques quant à la définition de l'ordre régional et quant à la capacité d'évolution *sui generis* de la géopolitique arabe. Trois conséquences en découlent : l'initiative échappe aux partenaires arabes ; la médiation extérieure est indispensable dans toute dynamique régionale ; la région reste marginale.

Les trois phases du projet

L'idée initiale, exprimée par le candidat Sarkozy dans son discours de Toulon le 7 février 2007, est de créer une union politique entre pays riverains sur un pied d'égalité. L'Union aurait un secrétariat commun, un « Conseil de la Méditerranée » sur le modèle du Conseil de l'Europe, et tiendrait des rencontres périodiques du type G8. Elle reposerait sur quatre piliers dont les termes de référence, très forts, renvoient au modèle d'une Communauté :

- Un système de sécurité collective
- Le co-développement, incluant
 - le partage de la technologie, de la connaissance et des compétences
 - une banque méditerranéenne d'investissement
 - une politique commune de l'énergie et de l'eau
 - des universités communes sur le pourtour de la Méditerranée
- Des projets concrets : environnement, éducation, énergie, hydraulique, patrimoine, etc.
- La lutte contre la corruption, le crime organisé et le terrorisme, adossée à un espace judiciaire commun

Le président Sarkozy a fait de cette idée l'une des priorités formulées le soir même de son élection. Sur cette base, il a préconisé une première réunion des riverains de la Méditerranée au niveau du sommet, en juin 2008, afin de convenir de la consistance de l'Union. Ses visites dans les pays du Maghreb et en Égypte, de juillet à décembre 2007, étaient conçues dans le dessein de recueillir leurs propres vues et leur soutien à cette initiative. Le 27 août 2007, à la conférence des ambassadeurs, il confirme cette approche. Partant de la démarche qui fut celle de Jean Monnet – celle des solidarités concrètes, à l'origine de la Communauté européenne du charbon et

de l'acier –, il déclare : « Bâtissons autour de quatre piliers : l'environnement et le développement durable ; le dialogue des cultures ; la croissance économique et le développement social, l'espace de sécurité méditerranéen. Imaginons ensemble, poursuit-il, dans chacun de ces domaines, quelques projets ambitieux mais réalistes, mobilisant des États, les entreprises, les associations, tous ceux qui souhaiteront participer à ce grand projet... Un dialogue informel a déjà été engagé avec les pays riverains, y compris la Libye que je souhaite encourager à rejoindre le concert des nations. » Et le président Sarkozy de conclure : « Il faut maintenant préparer une première réunion de chefs d'État et de gouvernement qui devrait se tenir au premier semestre 2008. » L'inspiration communautaire et les grands piliers de la stratégie méditerranéenne sont clairs.

Voilà donc l'idée initiale et la démarche préconisée pour la mener à terme. Or, les préventions particulières de quelques Européens – chacun pour des raisons différentes – ont pris une ampleur d'autant plus embarrassante que la mollesse des principaux pays méditerranéens sur lesquels il avait misé l'avait isolé sur la scène européenne. Dans une première étape à Paris, le 6 décembre 2007, le président Sarkozy a défendu son idée devant Angela Merkel. Dans le point de presse commun à l'Élysée, il déclare : « Il faut que la rive Nord et la rive Sud de la Méditerranée apprennent à travailler ensemble pour porter un projet d'union et de réconciliation... Que dit Madame Merkel ? Que les pays d'Europe qui ne sont pas riverains de la Méditerranée veulent y participer aussi. Ma réponse a été oui. » À son tour, Angela Merkel précise sa pensée : « Si à côté de l'Union européenne, les États riverains de la Méditerranée devaient constituer une deuxième Union totalement à l'écart de ceux qui ne sont pas riverains, cela pourrait avoir pour conséquence que l'Allemagne se tourne davantage vers l'Europe de l'Est, la France vers la Méditerranée et le Sud. Nous devons plutôt faire progresser ces deux approches ensemble. Au même titre que la France s'intéresse à une coopération stratégique avec la Russie, l'Allemagne s'intéresse à une coopération stratégique avec la Méditerranée. Il ne faut pas que sur la frontière franco-allemande se dessinent les tropismes vers l'Est ou vers le Sud. » Sarkozy conclut : « Nous avons convenu que, par l'intermédiaire de nos sherpas, nous travaillerons sur une proposition commune visant à associer tous les pays européens qui le voudraient au processus de l'Union de la Méditerranée. » La proposition commune fut révélée à l'issue de l'entretien franco-allemand du 3 mars 2008 à Hanovre.

Auparavant, le 20 décembre, un sommet à trois réunit à Rome Nicolas Sarkozy, Romano Prodi et José Luis Zapatero. Les trois dirigeants lancent l'Appel de Rome où ils déclarent : « L'Union pour la Méditerranée aura pour vocation de réunir Europe et Afrique autour des pays riverains de la Méditerranée et d'instituer un partenariat sur un pied d'égalité entre les pays du pourtour méditerranéen. » Le statut d'égalité corrige certes le modèle du Partenariat mais il est compensé par le changement du titre qui, ainsi remanié, laisse

transparaître la notion de prise en charge de la Méditerranée. C'est le souci espagnol qui tient à refonder le processus de Barcelone, la maison mère du partenariat Nord-Sud.

Le 3 mars à Hanovre, le compromis auquel aspirait le président Sarkozy avec la chancelière se retrouvait dans le titre « Union de la Méditerranée ». Le Premier ministre François Fillon s'en explique le matin même : « L'Allemagne aura un rôle d'observateur dans l'Union méditerranéenne ; le compromis s'appuie sur une structure déjà existante, l'Union de la Baltique, dans laquelle l'Allemagne a un rôle particulier et la France n'est qu'un observateur. » François Fillon ajoute à l'adresse des Allemands : « On va faire l'Union de la Méditerranée, vous serez associés à tout mais reconnaissez que la France et les pays riverains de la Méditerranée ont un rôle particulier à jouer dans la mise en œuvre de ce projet. »

En définitive, le soir du 3 mars, Sarkozy cède sur le point essentiel de la centralité. Dans le point de presse commun, Angela Merkel déclare : « Ce sera un projet des 27 États membres de l'Union européenne. » Sarkozy confirme : « Ce sera un projet européen. » Le Conseil européen des 13 et 14 mars à Bruxelles consacre le compromis de Hanovre qui fait de la Méditerranée non plus une région en soi mais une périphérie européenne, un prolongement de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La centralité méditerranéenne est rejetée au profit de la seule centralité européenne. En fait, c'est plus qu'un compromis ; le projet absorbé par la Commission européenne échappe à son auteur et change de nature. L'Union européenne reste le garant et le maître d'œuvre de l'ordre régional, dont elle fixe le statut et les limites : en d'autres termes, la prise en charge de la Méditerranée et le rejet de sa constitution autonome à l'égal de l'Europe. La perspective est tout autre.

Dans sa Communication du 20 mai, la Commission tire les conséquences de la décision du Conseil européen du 13 mars. Le projet compte désormais 44 membres ; la présidence française serait évincée au lendemain du 2^e semestre 2008 au profit du futur président de l'Union européenne qui, en vertu du traité de Lisbonne, lui succéderait à partir de janvier 2009 pour deux ans et demi ; la Commission retient enfin trois éléments illustrant le passage à un partage des responsabilités et à un partenariat multilatéral.

- Sur le plan institutionnel : la coprésidence pour une durée de deux ans (proposée à l'Égypte) ; un secrétariat distinct dont le pays hôte s'engage à prendre en charge les locaux (le siège est proposé à la Tunisie, mais Malte et le Maroc sont aussi candidats) ; les fonctionnaires seront rétribués par leur Administration et les frais de fonctionnement répartis entre l'UE et les pays partenaires ; un secrétaire

général et un adjoint, provenant d'un État membre et d'un partenaire méditerranéen (Hassan Abouyoub est pressenti à ce titre) ; un comité permanent, basé à Bruxelles et composé de l'ensemble des parties et de la Commission ; un sommet tous les deux ans, alternativement dans un pays membre et dans le pays du coprésident. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne sera élargie à tous les participants.

- Sur le fond, les objectifs de sécurité collective, de co-développement et d'espace judiciaire commun ne sont pas retenus ; seul subsiste l'objectif des projets régionaux et sous-régionaux, assorti d'un dispositif de financement au cas par cas ; les fonds européens étant réservés aux programmes régionaux de l'UE, les projets de l'UPM devront mobiliser des fonds supplémentaires à l'initiative des participants.

- Quant aux projets mêmes, la Commission en retient quatre : les autoroutes de la mer, la dépollution de la Méditerranée et la saine gouvernance environnementale, la protection civile, et le plan solaire méditerranéen. Un cinquième projet, l'autoroute du Maghreb arabe, est subordonné à la levée des obstacles aux échanges entre les pays membres. D'autres propositions françaises sont omises : gestion efficiente et durable de l'eau, espace scientifique commun, universités, un office de la jeunesse, et une coopération pour la formation professionnelle.

Ainsi recadrée, la nouvelle Union est un retour à Barcelone, avec un nodule additionnel limité à la sphère des projets. Le partenariat multilatéral, avec son secrétariat distinct, sera « résolument centré sur les projets » sans interférer dans les mécanismes propres du processus initial. Curieusement, la France donne aussitôt son accord à cette nouvelle mouture. Pour leur part, les dix pays arabo-méditerranéens qui s'étaient contentés de réponses isolées aux démarches françaises prennent plus au sérieux la Communication de la Commission européenne. Ils tiennent une réunion au Caire le 24 mai et conviennent d'un document commun qui serait présenté à la session des hauts fonctionnaires appelée à se réunir les 9 et 10 juin à Ljubljana (Slovénie). En substance, ils soutiennent la co-présidence par l'Égypte et approuvent le principe de flexibilité dans la définition et la mise en œuvre des projets sous-régionaux (géométrie variable et vitesses inégales). Tenant compte des réserves émises par la Libye, l'Algérie et la Syrie, ils soutiennent la centralité de Barcelone, ses objectifs globaux et le Dialogue politique, tout en réclamant le statut d'observateur pour la Ligue arabe. Les consultations reprennent le 6 juin à Alger au sein du Forum méditerranéen, puis le 10 juin à Tripoli où se tient un sommet des cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (UMA) associant l'Égypte et la Syrie.

Une solution d'avenir ?

Que peut-on attendre du nouveau projet ? Reconnaissons d'abord qu'aucune institution, aujourd'hui, ne pourrait endosser d'emblée les quatre exigences mentionnées au départ, ni trancher les conflits et les problèmes de l'ordre méditerranéen présent – notamment le règlement de la question palestinienne, la généralisation effective de la démocratie et de l'état de droit, et la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des hommes (les quatre libertés).

En revanche, nous pouvons estimer que le projet compte pour autant qu'il maintient une structure solide de coopération et d'assistance économique, qu'il développe une dynamique de projets fédérateurs et qu'il constitue, du fait de son articulation, un engrenage modernisateur. Il se distingue en définitive par quatre grands atouts : les projets sous-régionaux ; une plus forte capacité structurante ; une interpénétration culturelle plus intrusive entre le Nord et le Sud. Le dernier atout est le caractère évolutif du processus. Le nouveau système réduit en effet le déséquilibre institutionnel et introduit une part plus consistante de multilatéralisme. Les tensions qui avaient ébranlé le système initial et dicté cet ajustement prévaudront et dicteront de nouveaux ajustements. S'il est vrai que le décor est planté et que les rôles sont distribués, le jeu des acteurs ne saurait échapper aux tensions et aux exigences de la réalité méditerranéenne. Dans le temps, les exigences prévaudront dans leur nécessité et leur cohérence.

Ces atouts représentent un pas en avant dans l'ordre euro-méditerranéen. C'est d'abord une alternative à la stagnation actuelle et aux confrontations que les deux rives commencent à connaître dangereusement depuis près de dix ans. D'autre part, face aux évolutions qui affectent les grandes régions du monde, l'émergence d'une entité plus multilatérale unissant l'Europe et la Méditerranée constitue une réponse mieux ajustée. Enfin, les tensions et les aspirations démocratiques subsistent, mais dans un contraste plus flagrant : elles ne pourraient plus être étouffées isolément dans le champ clos des souverainetés. Il faut également espérer que l'effet de groupe sur la politique d'Israël sera plus fort, autant pour l'isoler que pour dénoncer et sanctionner ses violations et ses abus. Il s'agit d'une autre logique que l'espace mercantile : sans être pour autant une communauté, il s'agit d'une vaste entité régionale en marche, en voie d'édification et où le levier multilatéral est plus déterminant.

Trois grandes questions subsistent :

- Quelle alternative pourrait ouvrir un autre horizon, mettre en œuvre les quatre exigences, nous faire accéder à la modernité dans toutes ses composantes ? Une telle alternative est de l'ordre de l'espérance, non de la réalité actuelle, et est hors de portée à moins d'un réveil culturel et politique dans le Maghreb et le reste du monde arabe.
- À quelle condition l'UPM pourrait-elle effectivement s'acquitter de son agenda actuel et potentiel ? Elle pourrait réussir à condition que l'Europe surmonte sa faiblesse politique et que les partenaires méditerranéens intériorisent dans toutes ses conséquences l'appartenance à un ensemble régional moderne et démocratique. Si en outre l'Assemblée parlementaire élargie peut débattre librement de toutes les questions qui nous concernent – les violations du droit en Israël et dans les territoires occupés et les violations des droits de l'homme chez tous les partenaires – si les mêmes garanties électorales sont étendues à nous tous sans restriction, et si les droits de l'homme sont également indivisibles sur les deux rives, un espoir raisonnable de progrès est permis. À ce prix, la Méditerranée pourra mieux appréhender ses problèmes, combler les fossés politiques, culturels et humanitaires, et connaître un essor global et équilibré. Ce serait l'engrenage structurant et modernisateur.
- Les partenaires arabes sont-ils prêts à fonder une Communauté avec des pays européens ? Édifier une Communauté est plus qu'un objectif de paix et de prospérité et plus qu'une stratégie économique : c'est un enjeu de civilisation qui concilie deux éléments essentiels, l'élément culturel et politique et l'élément subjectif. Nos sociétés pourraient-elles enfin embrasser résolument et fondamentalement les règles de la vie démocratique et le respect de l'individu, de sa dignité et de sa liberté, à l'égal des sociétés européennes d'aujourd'hui ? Le retard ne peut être comblé qu'au prix d'un effort cohérent et volontaire de la classe politique, qui doit donner l'exemple, forcer le progrès, abattre les féodalités arrogantes en son sein. Un tel effort est concevable, mais la pratique de plusieurs décennies manifeste que, sauf tout récemment au Maroc, les pouvoirs manquent de conviction et de leadership.

Les peuples européens sont-ils prêts à reconnaître à tous les Méditerranéens les droits et les garanties qu'ils assument pour eux-mêmes ? La dualité de la politique européenne à l'égard des peuples voisins trahit une distanciation politique et culturelle. L'Europe, qui n'a pas admis la discrimination à l'égard des Slaves de Bosnie et du Kosovo, ferme les yeux sur le statut discriminatoire imposé aux Palestiniens et refuse froidement le cessez-le-feu dans la guerre de destruction du Liban. La double distanciation, arabe et européenne, trahit autant la faiblesse de conviction que l'insuffisante culture politique. Les uns et les autres ignorent l'esprit communautaire. Reste l'élément subjectif. Si au xx^e siècle, les peuples arabes se sont arrachés à la domination des métropoles européennes, leur adhésion à la communauté arabe et à la communauté africaine va de soi. Le principe même d'une communauté arabo-européenne fait problème : elle ne saurait exister que par notre volonté. La vraie question n'est pas d'y adhérer mais de la faire exister ou non. En réponse à l'offre française, qui est un fait nouveau, l'approbation et le rejet sont également problématiques. L'entreprise est un pari.

Le cœur du problème tient à la mémoire de la domination, mais surtout à un nœud de civilisation obscur, et de plus en plus obscurci par des malentendus accumulés entre le monde arabe et l'Occident au sens large. Ce n'est pas le lieu de développer ce thème, mais il est important d'éclairer du moins la démarche. Notre malaise, au Maghreb et au Machrek, tient d'abord à la négation de l'équivalence culturelle que nous revendiquons, et d'autre part au cri terrible jailli des émeutes berbères d'Algérie, la *Hogra*. Tant que l'homme se sentira méprisé, destitué, utilisé, il sera porté au rejet, à l'enfermement sur soi ou à la violence. Son droit de choisir, y compris son droit de vote, est presque entaché de nullité. Il faut d'abord qu'il accède pleinement au rang de citoyen pour prétendre choisir et donner un sens à son choix. Le pari d'une communauté euro-arabe se justifierait sans doute, dans l'impasse où nous sommes, par le mince espoir de nous affirmer tels que nous-mêmes et de surmonter la *Hogra*. S'élever au rang de nation qui s'assume dans sa dignité, et au rang de citoyens forts de leurs droits, accéder à la modernité dans toutes ses composantes, s'affirmer dans sa liberté et dans sa différence, etc. : le pari serait un acte d'espoir et un acte de raison.

Les peuples d'Europe à leur tour sont en devoir de surmonter un malaise : la relation avec la nation arabe n'est pas assainie en raison du passé colonial, de l'ignorance de la culture arabe et du lien confus et surdimensionné avec l'État d'Israël. La conscience d'un rééquilibrage général des rapports inter-méditerranéens est profonde chez l'ensemble des Européens. Cette motivation a son poids dans l'offre française. D'autre part, le fossé démocratique est flagrant : la Communauté européenne s'est construite sur l'exigence démocratique. L'Europe mesure l'importance d'avoir comblé ce fossé à l'Est et réalise la menace que représente sa persistance au Sud. Une Communauté méditerranéenne a un sens pour autant qu'elle se nourrit de ses aspirations et de ses tensions.