

---

## **L'Union pour la Méditerranée : une ambition française de reconsidérer le Sud**

---

**Khadija Mohsen-Finan**

*Décembre 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 de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au coeur même du débat européen.

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

En coopération avec :



ISBN : 978-2-86592-465-3  
© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI  
27 RUE DE LA PROCESSION  
75740 PARIS CEDEX 15  
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00 - FAX: 33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**IFRI-BRUXELLES**  
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21  
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE  
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

SITE INTERNET : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# Sommaire

---

<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>DÉPASSER LE PROCESSUS DE BARCELONE.....</b>	<b>5</b>
<b>LA FRANCE ET SON SUD .....</b>	<b>8</b>
<b>L'EUROPÉANISATION DU PROJET FRANÇAIS .....</b>	<b>11</b>
<b>MANDATS, GOUVERNANCE ET NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE.....</b>	<b>13</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>17</b>

## Avant-propos

---

*La guerre conduite par Israël contre le Hamas en décembre 2008, qui a fait 1 300 morts côté palestinien pourrait avoir deux effets très différents sur le projet d'Union pour la Méditerranée. Le premier consisterait à considérer que le projet est mort-né et que la manière dont Nicolas Sarkozy se propose de le revisiter en lui donnant un souffle nouveau n'y changera rien. Tant que le conflit moyen-oriental s'enlise, aucun dessein régional ne pourra être conduit.*

*Le second effet pourrait au contraire inciter à croire que plus que jamais, l'Europe doit contribuer à faire régner la paix en Méditerranée, que ce soit pour le développement et la cohésion de l'espace euro-méditerranéen ou pour éviter l'importation d'un conflit dans les pays d'Europe où coexistent Juifs et Arabes.*

*Mais, par-delà ces effets liés à l'actualité immédiate, cette note a pour ambition de comprendre pourquoi, 12 ans après la mise en place de l'accord de Barcelone, la France a cru bon d'inscrire ce projet dans une dynamique nouvelle ? Pourquoi aussi, ce projet qui se voulait en rupture avec Barcelone, en devient le prolongement sous la pression de certains responsables politiques européens et en particulier Angela Merkel ? Que reste-t-il alors de la nouvelle mouture voulue par Nicolas Sarkozy et ses conseillers de l'Élysée si ce n'est la volonté d'une symétrie entre les pays du nord et ceux du sud de la Méditerranée ?*

---

*Khadija Mohsen-Finan est chercheur et responsable du programme « Maghreb » à l'Ifri.*

## Introduction

---

Durant sa campagne électorale, le candidat Nicolas Sarkozy avait formulé le projet de bâtir un espace politique « pour donner un second souffle au processus de Barcelone ».

Intervenant dans un climat de dégradation des liens entre les pays des deux rives, ce projet pouvait être perçu comme une redéfinition des relations entre l'Europe et, en particulier, la France et son Sud.

L'objectif de ce dessein était bien de combler le fossé qui existe et se creuse plus encore entre l'Europe et son flanc sud et plus largement encore, de créer le cadre et les conditions d'un dialogue entre l'Occident et l'islam.

L'ambition première était donc grande et prenait en compte les défis actuels. Ses artisans présentaient le projet comme un « défi et un pari ni plus ni moins raisonnable que ceux de l'Europe il y a soixante ans ». Mais pour eux, ce défi s'inscrivait en rupture avec le processus de Barcelone, considéré comme un échec.

La question de sa mise en œuvre ne se posa qu'ultérieurement et la première période fut marquée par un élan et une vision quasi romantique de cette construction régionale censée rapprocher les pays des deux rives, renouer le dialogue entre Occident et islam, réconcilier les anciennes colonies avec leurs ex-colonisateurs et rétablir la confiance entre sociétés du Sud et classes dirigeantes.

Mais deux facteurs essentiels ôtèrent à l'Union méditerranéenne – première appellation du projet - sa part de rêve et d'utopie. D'une part, certains pays européens et, en particulier, l'Allemagne et l'Espagne, craignant de se voir marginalisés par un projet beaucoup trop français et pas suffisamment européen, contribuèrent à l'inscrire à partir de mars 2008, dans le prolongement du processus de Barcelone. D'autre part, les difficultés réelles de la plupart des pays du Sud à être des partenaires à part entière posèrent également la question de la mise en œuvre de ce projet.

Dans un premier temps, il nous paraît essentiel de voir en quoi le processus de Barcelone avait-il besoin d'être reconsidéré. Il nous appartient aussi de voir, dans un second temps, la manière dont la France a voulu redéfinir ses relations avec les pays de son flanc sud en mettant en place une politique régionale initialement conçue en rupture avec le projet de Barcelone. Nous verrons alors, dans une

troisième partie, comment certains pays européens ont voulu conserver le projet méditerranéen dans le giron européen en l'inscrivant dans le prolongement de Barcelone et en le rebaptisant : processus de Barcelone : union pour la Méditerranée.

Enfin, la dernière partie nous permettra d'analyser les questions relatives à la gouvernance et à la nouvelle architecture institutionnelle telle qu'elle a été définie à Marseille, en novembre 2008.

## Dépasser le processus de Barcelone

---

En 1995, la présidence espagnole de l'Union européenne (UE) avait réuni à Barcelone les représentants des quinze États membres de l'UE ainsi que les représentants des partenaires du sud de la Méditerranée<sup>1</sup> pour signer la déclaration de Barcelone, acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen.

L'engagement portait alors sur la promotion de la « paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne ». La déclaration était structurée en trois volets : politique et stratégique, économique et financier avec une forte volonté de libéraliser les économies de la région en prévoyant la mise en place d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010, et enfin un volet social, culturel et humain.

Initialement conçu dans le contexte géopolitique des années 1990 et à la suite des accords d'Oslo (1993), l'évolution de ce projet allait révéler bien des déséquilibres entre partenaires des deux rives dans la prise de décision et dans la conception même du projet. Par ailleurs, l'environnement politique dans lequel évoluait ce projet, se modifiait sensiblement. Dès lors, le facteur sécuritaire s'imposa, sans qu'il y ait véritablement entente entre les pays des deux rives sur la définition même du sécuritaire.

Ce manque de symétrie prit des proportions plus importantes encore durant les années 2000 et à la suite des attentats perpétrés sur le sol américain en septembre 2001. La politique européenne de voisinage et l'enlisement des conflits régionaux au premier rang desquels figurait le conflit israélo-palestinien, donna le sentiment aux populations du sud de la Méditerranée que le projet de Barcelone n'avait pas vocation à les intégrer dans la mondialisation et à prendre en compte leurs principales préoccupations.

Partant de ce constat, Nicolas Sarkozy voulut bâtir un nouvel espace politique sur les ruines de ce projet mis en place à Barcelone. Ce nouveau projet qui s'apparentait à un « grand rêve de civilisation » constituait, selon ses dires, « un trait d'union entre l'Europe et l'Afrique ». Mais par-delà cette ambition, il s'agissait aussi de réduire l'immense écart de développement entre les pays des deux

---

<sup>1</sup> Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie, Turquie.

rives. Après la chute du mur de Berlin, l'Europe s'est tournée vers l'Est et a beaucoup fait pour les pays de l'ex-Union soviétique, négligeant son Sud. Le projet d'Union méditerranéenne avait donc vocation à corriger ce déséquilibre et à empêcher un conflit entre l'Islam et l'Occident, notamment sur la définition des valeurs universelles. Pour réaliser ces deux objectifs, les concepteurs du projet d'Union méditerranéenne, au premier rang desquels figure le conseiller Henri Guaino, ont pensé que leur dessein réussirait à éviter les obstacles politiques majeurs auxquels s'est heurté le processus de Barcelone : absence d'engagement dans la recherche d'une issue aux conflits régionaux (israélo-palestinien, saharien, turc, libano-syrien), problèmes de gouvernance politique dans la quasi-totalité des pays de la rive Sud (exceptions faites d'Israël et de la Turquie), difficulté à contenir le terrorisme, faible circulation des personnes et des produits agricoles au sein de cet espace et non implication des sociétés civiles dans le projet.

Au-delà de ces motifs souvent exprimés, il existe des réalités plus profondes qui ont entravé le processus de Barcelone. D'une part, et même si cela n'a jamais été dit explicitement, les États de la rive sud n'étaient pas disposés à changer leur mode de gouvernance. Les élites en place ne voyaient pas de lien entre le développement économique souhaité dans le cadre du processus mis en place en 1995 et leurs pratiques politiques. D'autre part, très peu de pays ont véritablement pensé un projet de développement<sup>2</sup>. Pour eux, ce partenariat, qui n'avait de partenariat que le nom, se limitait à une manne financière qu'ils percevaient, sans que le principe de conditionnalité à la bonne gouvernance ne fût appliqué.

En outre, pour les États du sud de la Méditerranée, le processus de Barcelone ne constituait pas le cadre approprié pour trouver une issue aux conflits régionaux.

Mais les griefs ne se situent pas uniquement au sud, car l'UE a toujours échoué à bâtir une politique commune face à son Sud et ce, en dépit de la proximité géographique, des liens historiques et de la présence d'une forte communauté immigrée sur son sol. Pour Jean-Robert Henry, cette « incapacité à gérer la proximité » est due au fait que l'Europe a longtemps refoulé la réalité, sans tenir compte du fait que la construction d'un espace européen de paix, de prospérité et de mieux vivre exerce des effets complexes, à la fois attractifs et dissolvants sur les sociétés voisines.<sup>3</sup>

Pour les États de l'UE, la fermeture de la frontière sud protégerait forcément la rive nord de l'arrivée de clandestins et du terrorisme. Jean-Robert Henry ajoute que c'était « sans compter sur l'ancienneté et l'intensité des relations qui ont créé des réseaux de

---

<sup>2</sup> Zaki Laïdi ; « Méditerranée : une union pourquoi faire ? <http://ww.telos-eu.com> juillet 2008

<sup>3</sup> Jean-Robert Henry ; « La nouvelle question méditerranéenne » in *Questions internationales* n°31, La Documentation Française. Paris Mai-Juin 2008.



solidarité se jouant des frontières. Cela allait générer des nombreuses frustrations dans les pays du Sud, notamment liés à la faible mobilité des hommes et des femmes. En outre, les pays des deux rives se sont montrés totalement incapables d'abandonner les relations bilatérales au profit des relations multilatérales prônées par le processus de Barcelone.

Malgré ce tissu d'insuffisances, par commodité politique et intellectuelle, l'argument régulièrement exprimé pour expliquer le blocage de ce dernier est l'enlisement du conflit israélo-palestinien. Or, à lui seul, ce conflit qui perdurait ne rendait pas compte de l'ensemble des facteurs venus gripper le processus.

Dix ans après sa mise en place, le projet de Barcelone ne répondait plus aux attentes des États membres. Il avait néanmoins réussi à fédérer les mécontents, classes dirigeantes et sociétés civiles. Les 27 et 28 novembre 2005, le sommet qui devait marquer ce dixième anniversaire est boycotté par la plupart des chefs d'État et de gouvernement du sud de la Méditerranée. Seuls le chef du gouvernement turc et le président de l'Autorité palestinienne étaient présents aux côtés des représentants des pays membres de l'UE.<sup>4</sup>

La nécessité de redéfinir les relations de l'Europe avec son Sud paraissait alors s'imposer. Il fallait reconsidérer le partenariat en lui donnant un contenu différent, plus adapté aux réalités des pays, et en octroyant un rôle nouveau à l'ensemble des membres.

---

<sup>4</sup> Thierry Fabre *Le Monde* 2005

## La France et son Sud

---

C'est dans ce contexte que Nicolas Sarkozy propose un nouveau projet dont il expose les grandes lignes à Tanger lors de sa visite d'État au Maroc, à l'automne 2007. Dans sa conception initiale, le projet traduisait un certain nombre de préoccupations spécifiquement françaises. En réalité, plus encore que les autres pays européens, la France ne peut ignorer son Sud : une proximité géographique, un passé commun lié au colonialisme et la présence d'une forte communauté maghrébine installée sur son sol et dont près de la moitié est aujourd'hui française (environ 3 millions). Ces données ont créé un lien particulier et très fort avec le Maghreb central.

Cette nécessité pour la France de redéfinir sa relation avec les pays de cette région avait pour objectif de tourner la page du colonialisme tout en conservant une influence sur une zone notamment convoitée par les États-Unis. Paris devait donc repenser son ambition et sa politique en se demandant comment préserver ses intérêts dans un système mondial qui a fait apparaître de nouveaux acteurs comme la Chine.

Or, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, malgré l'intensité des liens historiques, les relations entre Paris et les pays du Maghreb ont été marquées par des crises avec Alger et par une sorte de « paternalisme » vis-à-vis de la famille royale marocaine, difficilement concevables du point de vue des relations internationales.

Les tensions qui apparaissent de manière récurrente entre la France et l'Algérie sont essentiellement liées à l'histoire et aux divergences qui existent sur la conception du projet d'amitié proposé par Jacques Chirac en 2003 et qui est resté sans suite.

Cet échec est révélateur de l'incapacité des deux parties à se concerter et à s'associer pour rendre compte de leur passé commun. Pour les Algériens, l'écriture française de la période coloniale n'accorde aucune place aux colonisés. En témoigne, selon eux, la loi du 23 février 2005 sur le caractère positif de la colonisation, perçue comme une glorification d'une période terriblement sombre et difficile pour l'Algérie.

En fait, cette loi n'était qu'un prétexte révélateur de la dégradation des relations entre les deux pays. De longue date, ces mauvaises relations étaient nourries par la question des visas

considérée comme la plus importante, puisqu'elle empêche la circulation des hommes, tandis que la circulation des idées, et surtout des produits, est fortement encouragée.<sup>5</sup>

Sans céder à la repentance et à formuler des excuses à Alger, Paris devait redéfinir ses relations et le cadre régional lui paraissait idéal, d'autant qu'au-delà de ces raisons spécifiquement françaises, il existe des facteurs qui concernent l'ensemble de la zone euro méditerranéenne et qui plaident pour la redéfinition du partenariat.

La Méditerranée est la seule zone au monde où l'écart économique entre les deux rives est aussi important. En termes de P.I.B, la différence va de 1 à 10, avec 30 000 dollars par habitant en moyenne pour la rive nord et seulement 3 000 pour la rive sud. Selon les analyses de l'OCDE, il faudrait créer 40 000 emplois d'ici 2020, outre Méditerranée, pour que le taux de chômage actuel reste inchangé et ce, compte tenu de la croissance démographique.<sup>6</sup>

Ces considérations rendent indispensable le développement du sud. En observant d'autres régions, celle de la Méditerranée accuse un net retard en la matière. Par exemple, alors que les États-Unis placent 20 % de leurs investissements directs étrangers (IDE) au Mexique et en Amérique du Sud, que le Japon investit 25 % dans son propre Sud (Chine, Thaïlande, Indonésie, Malaisie), l'UE investit moins de 2 % dans la rive sud de la Méditerranée.

Naturellement, ces déséquilibres ont été observés de longue date et différentes institutions ont été mises en place pour le pallier, que ce soit le dialogue euro-arabe, jusqu'au milieu des années 1980, la concertation des 5+5 lancée en 1990, la conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (1972-1992), le Forum méditerranéen créé en 1994 à l'initiative de la France et de l'Égypte et le processus de Barcelone mis en place en 1995.

Selon Nicolas Sarkozy, si elles ont eu leur utilité, ces institutions deviennent, au regard de la conjoncture actuelle, insuffisantes. D'où l'idée de changer de méthode pour resituer l'ensemble méditerranéen au cœur de la géopolitique européenne en prenant appui sur les pays riverains qui sont les premiers concernés pour rééquilibrer les échanges entre partenaires des deux rives.

Cette première mouture du projet était à la fois forte et ambitieuse. Elle prenait en compte l'histoire, l'espace prioritaire pour l'Europe et les carences des processus en cours. Pourtant, dans sa méthode, il fut peu apprécié dans la mesure où il paraissait correspondre aux préoccupations françaises. Pour certains, il traduisait avant tout la volonté française de corriger l'image atlantiste attribuée à Nicolas Sarkozy.

---

<sup>5</sup> Khadija Mohsen-Finan, «Les grandes options du président Bouteflika », *Ramsès 2007*.

<sup>6</sup> Le projet d'Union pour la Méditerranée : ce qu'en pense le Maghreb. Conférence Ifri 11 mars 2008. Compte-rendu [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

Pour d'autres, le palais de l'Élysée voulait probablement signifier au monde arabe - au-delà du Maghreb - que l'amitié de la France envers Israël ne signifiait aucunement un désengagement vis-à-vis du monde arabe, qu'il s'agisse de la crise syro-libanaise ou du conflit israélo-palestinien.

Enfin, pour nombre d'observateurs, le projet d'Union méditerranéenne devait constituer un cadre politique à Ankara, au cas où la Turquie n'adhérerait pas à l'UE.

En outre, la classe politique française donnait le sentiment d'être très divisée sur cette question d'union pour la Méditerranée et de manquer cruellement de cohésion, au point de rendre le projet peu lisible. En effet, ce projet a été défini par l'Élysée, en marginalisant le ministère français des Affaires étrangères. Henri Guaino, conseiller spécial de Nicolas Sarkozy, en est le principal concepteur. Ce dernier est considéré comme un souverainiste et ne se situe pas dans une perspective européenne. Les voix discordantes de Bernard Kouchner et d'Henri Guaino sur des questions importantes comme celle de la coprésidence ont confirmé l'absence de cohésion de l'exécutif français sur cette question.<sup>7</sup>

En dehors de l'exécutif français qui donne le sentiment d'être divisé sur cette question, l'opposition paraît totalement en carence sur ce dossier. Les quelques personnalités issues de la gauche et qui ont pu mettre en place des structures semblables à des instituts ou *think tanks*, comme Jean-Louis Guigou<sup>8</sup> par exemple, opèrent aujourd'hui dans le giron du Palais de l'Élysée. Il s'agit donc bien d'un produit élyséen, orchestré par un groupe très restreint de conseillers de Nicolas Sarkozy.

Pour les pays européens, quel que soit le contenu de ce projet, il paraissait correspondre aux préoccupations françaises et se souciait peu des accords signés dans un cadre européen. La France donnait le sentiment de renouer avec son empire colonial sur des bases différentes puisqu'elle entendait associer les pays du Sud à la définition d'un contenu délibérément laissé dans l'imprécision.

---

<sup>7</sup> Les 3 et 4 novembre 2008, les ministres des affaires étrangères des 43 Etats du partenariat euro-méditerranéen se réunissaient à Marseille pour entériner le mandat, la structure et la gouvernance institutionnelle du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée. Lors de cette rencontre, alors que Bernard Kouchner confirmait l'accord réalisé avec la République tchèque pour une présence coordonnée européenne dans les sessions du dialogue EuroMed, Henri Guaino, confirmait, quant à lui, que le mandat de la co-présidence des deux côtés, égyptien et européen, sera de deux ans.

<sup>8</sup> Jean-Louis Guigou a été professeur d'université et haut fonctionnaire français, spécialiste de l'aménagement du territoire. En 2002, il est chargé par le ministre français des Affaires étrangères d'une mission d'identification et valorisation des scientifiques travaillant sur la Méditerranée. A la suite de cette mission, il met en place le Centre d'analyse et de liaison des acteurs de la Méditerranée (Calame) et l'Institut de prospective économique du monde musulman (IPEMed), dont il est le délégué général depuis 2006.

## L'européanisation du projet français

---

L'absence de concertation avec Berlin ou Madrid a été ressentie comme une volonté française de marginaliser les acteurs du processus de Barcelone, voire d'écartier l'Allemagne de l'espace méditerranéen pour lancer un projet concurrent et porté par Paris.

En réalité, en pêchant par une méthode trop personnelle, sans consulter les partenaires européens et sans provoquer le moindre débat en France, Nicolas Sarkozy donna, aux adversaires du projet, les moyens de déplacer le débat qui fut centré sur la méthode et non sur le contenu. Le chef de l'État français qui se préparait à endosser l'habit de président de l'UE abandonna rapidement la défense du projet et céda un peu trop rapidement aux injonctions de ses pairs européens. Pour éviter les accusations et les mauvais procès que l'on pouvait faire à la France, l'Espagne proposa rapidement d'inscrire l'initiative française dans le prolongement du processus de Barcelone en la considérant comme un « Barcelone Plus ». À la différence de nature imaginée par Nicolas Sarkozy et ses conseillers, Miguel Angel Moratinos, le ministre espagnol des Affaires étrangères, opposa une différence de degré. Mais c'est la position allemande qui fut déterminante pour l'évolution du projet.

Berlin s'opposa au projet français pour deux raisons essentielles : d'une part, parce que ce dernier exclut les pays européens non-riverains de la Méditerranée et, d'autre part, parce qu'il était susceptible de diviser l'UE. Pour l'Allemagne et d'autres pays européens comme l'Espagne ou le Danemark, si ce projet est européen, il doit intéresser tous les pays. La France qui ne pouvait se mettre à dos des pays européens la veille de son mandat à la tête de la présidence de l'UE, dut alors trouver un compromis.

Au terme d'une rencontre entre la chancelière allemande, Angela Merkel, et le président Sarkozy à Hanovre, en mars 2008, un texte commun est présenté au Conseil européen. Ce document, qui a permis de recueillir l'adhésion des 27 États membres et de la Commission européenne, propose la création d'une Union pour la Méditerranée (UPM), conçue selon la chancelière allemande comme « un projet de l'UE avec les pays du sud de la Méditerranée ».

Il s'agit donc d'un prolongement du processus de Barcelone en lui donnant une nouvelle impulsion. Du projet de Nicolas Sarkozy, il ne reste que l'ambition d'organiser différemment l'espace euro méditerranéen. Le principal changement entre les deux projets réside

dans une meilleure symétrie entre les partenaires du nord et du sud de la Méditerranée. Ces derniers sont invités à en définir le contenu et deux nouvelles instances ont été imaginées pour matérialiser leur participation : la présidence et le secrétariat de l'UPM.

Toutefois, le prolongement d'un projet sur les ruines duquel devait naître le projet français, crée un véritable problème de lisibilité. En effet, pourquoi relancer un projet dont on nous avait dit qu'il avait lamentablement échoué ? Comment, dans un souci de pédagogie, expliquer aux sociétés civiles des pays des deux rives que l'on souhaite associer que ce projet n'est pas fondamentalement différent de celui mis à l'index pour expliquer la naissance du projet français ?

Mais par-delà la pédagogie, il y a également le souci de continuer un processus qui rencontre déjà nombre d'obstacles, en évitant de reproduire les mêmes erreurs que celles dénoncées. Pour dépasser le blocage actuel et créer un espace de paix et de prospérité, plusieurs conditions sont nécessaires. Les projets doivent à la fois être portés par une volonté politique et débattus au niveau populaire des deux côtés de la Méditerranée. Cela n'a jamais été fait dans le cadre du processus de Barcelone.

Au plan économique, le défi est immense tant les niveaux de développement sont différents d'un pays à l'autre, selon l'indice de développement humain (IDH) du programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Les 27 pays de l'UE et Israël figurent parmi les pays les plus développés au monde, tandis que dans certains pays du Sud, l'accès à l'éducation ou tout simplement à l'eau potable reste difficile. Le niveau de vie varie considérablement.

Pour réduire ces différences, l'UE octroie une aide au développement substantielle, que ce soit dans le cadre de sa politique communautaire ou par le biais de relations bilatérales, mais sans se soucier de la bonne gouvernance des États concernés. Or, dans les pays du sud de la Méditerranée, ce n'est pas forcément, ni dans tous les cas, le manque de ressources qui est en cause, mais bien plus la gouvernance, c'est-à-dire la mauvaise redistribution des richesses, le clientélisme, la corruption, l'absence d'État de droit, l'opacité des mécanismes, l'accaparement de tous les pouvoirs par la classe dirigeante... Sur cette question cruciale qui détermine le développement des pays, le projet UPM ne prévoit aucune clause particulière.

Au plan démographique, le défi est également important. En 2025, la rive sud comptera 325 millions d'habitants contre 200 millions sur la rive nord. En outre, dans les pays du Sud, les jeunes occupent une place importante dans la pyramide des âges. Cette pression démographique et les écarts de développement viennent incontestablement nourrir les mouvements migratoires dans le sens sud/nord. À ce phénomène ancien s'ajoutent des réalités nouvelles : les pays du Maghreb sont devenus des pays de transit, voire de destination pour des migrants venus des pays subsahariens où les conditions de vie sont encore plus difficiles.

## Mandats, gouvernance et nouvelle architecture institutionnelle

---

L'expression « pays du sud » renvoie en fait à une multiplicité de pays qui n'ont de commun que leur positionnement géographique au sud de la Méditerranée.

Ces États qui ne sont pas rassemblés dans un ensemble politique comme l'UE n'ont pas le même niveau de développement et n'ont par ailleurs, pas les mêmes attentes à l'égard du projet euro méditerranéen.

La Turquie, par exemple, craint qu'il ne s'agisse d'un projet visant à la détourner de l'adhésion à l'UE, même si les promoteurs de l'Union pour la Méditerranée affirment le contraire.

Quant au Maroc, il a délibérément mis en avant la longueur d'avance qu'il a sur les autres pays de la zone sud, que ce soit par sa participation au projet Galiléo, pour avoir ouvert son espace aérien aux compagnies européennes, ou encore pour avoir été le seul pays arabe et musulman à avoir engagé un vrai dialogue avec l'UE sur les questions de gouvernance et des droits de l'homme. En octobre 2008, le Maroc a obtenu un « statut avancé » qui implique un renforcement de ses relations avec l'UE dans le domaine politique et une intégration progressive du royaume dans le marché intérieur de l'UE.

En revanche, les pays producteurs de pétrole et de gaz comme l'Algérie ou encore la Libye, se considèrent déjà ancrés dans la mondialisation et affichent un certain désintérêt pour le projet. Toutefois, ce désintérêt s'exprime différemment selon le pays. Tandis que le colonel Kadhafi met en avant le risque de division au sein de la Ligue des États arabes et de l'Union africaine, le président Bouteflika évoque les difficultés à financer un tel projet.

Mais, en se rendant à Paris pour le sommet de lancement de l'UPM, le 13 juillet 2008, le chef de l'État algérien a montré sa volonté de ne pas rester en marge de ce grand projet de coopération régionale. En réalité, sa méfiance n'est pas seulement d'ordre économique, elle est aussi nourrie par les susceptibilités relatives au traitement différencié qui aurait été, selon lui, réservé aux deux grands États du Maghreb dans le cadre de l'UPM. Le président français a, en effet développé son idée à Tanger avant de s'en entretenir avec les Algériens. Par ailleurs, le choix de la coprésidence est allé, presque

naturellement, vers le chef de l'État égyptien et le dans le choix d'implanter le secrétariat à Tunis ou à Rabat, Alger n'a jamais été évoquée.

Mais, plus grave encore, aux yeux des dirigeants algériens, Nicolas Sarkozy a rompu avec le discours de ses prédécesseurs sur la question très conflictuelle du Sahara occidental en appuyant le plan d'autonomie proposé par Rabat.

Tous ces motifs, qui sont en réalité le fondement même des réticences algériennes, ne sont jamais exprimés explicitement, cela reste de l'ordre de l'implicite. Dans son discours officiel, le président Bouteflika continue de présenter des arguments qui demeurent très populaires : celui des visas et donc de la libre circulation des hommes et des femmes de la rive sud, et celui de la participation de l'État hébreu au sein de l'UPM.

En dehors des positions officielles, les populations du sud de la Méditerranée ont des attentes tout à fait spécifiques et des besoins bien concrets : des emplois, des logements décentes, une qualité de vie et des perspectives d'avenir. Elles souhaitent aussi un autre type de gouvernance et la création d'espaces publics souvent inexistantes.

Si les attentes sont multiples et bien variées, la mise en œuvre de ce projet se situe à un autre niveau, faisant appel à la capacité réelle des pays du sud à être partenaires à part entière, c'est-à-dire susceptibles de peser sur les décisions et de définir avec les Européens le contenu du projet à bâtir.

De fait, ce rôle, qui ne leur a jamais été attribué auparavant, suppose qu'ils soient à la fois co-financeurs, producteurs d'idées ou de contre-projets. Or, en dehors de quelques pays comme Israël ou la Turquie, les pays du Sud avec lesquels il faut construire une Union sont dans une situation précaire. Leurs économies sont en mutation, leurs populations sont majoritairement composées de jeunes qui peinent à trouver leur place dans la mondialisation.

Ils connaissent, en outre, de nouvelles formes d'insécurité avec la consolidation de l'islamisme radical qui s'est allié à *Al-Qaïda* au Maghreb. On y observe aussi une faible mobilité sociale, une absence d'État de droit et une suprématie de l'idée nationale qui les empêche de percevoir les avantages, voire la nécessité de bâtir une région intégrée. Tant que l'État de droit fera défaut, la communauté des affaires continuera de sanctionner la mauvaise gouvernance de ces pays en refusant d'investir dans des marchés où il n'y a pas de sécurité pour les transactions économiques. Ces difficultés sont notamment liées à la mauvaise qualité des appareils judiciaires et des politiques d'accompagnement et d'incitation à l'investissement.

Par ailleurs, d'autres facteurs contribuent à la difficulté de mettre en application ce projet d'Union pour la Méditerranée. Ils sont essentiellement liés à une absence de confiance entre partenaires des deux rives. Pour les États du Sud, les projets retenus le 20 mai



2008 par la Commission européenne dans le cadre de l'UPM, ne correspondent pas aux priorités immédiates, qu'il s'agisse de la dépollution de la Méditerranée, du développement de l'énergie solaire ou encore de la coopération en matière de protection civile contre les catastrophes naturelles.

Pour les classes dirigeantes de ces pays, ce nouveau projet ne diffère pas fondamentalement du processus de Barcelone dans la mesure où les Européens souhaitent d'abord écouler leurs produits en consolidant les marchés des pays du Sud, tout en jugulant l'immigration et le terrorisme. Ces élites pensent que la différence essentielle réside dans le fait que le nouveau projet ne fixe pas la mise en place d'une zone de libre-échange euro méditerranéenne comme objectif.

Mais si ce climat de confiance est inexistant entre les deux rives, il fait cruellement défaut entre les pays du Sud tant les divergences et les conflits continuent de peser sur les relations politiques. Si le conflit israélo-palestinien continue de geler toute dynamique méditerranéenne, il n'est pas le seul à compliquer un peu plus la mise en place d'un projet de ce type. Les conflits s'enlisent et se multiplient dans l'espace méditerranéen. La question de Chypre n'est pas réglée, le conflit politique entre Damas et Beyrouth, le problème du Sahara occidental et, plus largement, les relations entre Alger et Rabat.

Le maintien de ces conflits montre que les nationalismes sont encore vivaces et que la question du leadership reste entière, comme il y a un demi-siècle, après la conquête des indépendances et dans un esprit de consolidation des Etats-nations. Ces données compliquent l'application du projet, notamment dans le choix des sièges et des représentants des nouvelles instances (présidence et secrétariat).

Les mêmes dissensions et clivages qui ont grippé le processus de Barcelone ont été à l'origine des difficultés à attribuer les rôles dans la mise en place des nouvelles instances : coprésidence et Secrétariat.

Réunis à Marseille en novembre 2008, les ministres des Affaires étrangères de l'UPM se devaient de désigner les représentants de ces instances. Si momentanément, la question de la coprésidence est réglée (France/Égypte), elle se posera naturellement dans deux ans, puisque le pays devant succéder à l'Égypte devra être trouvé par consensus. Côté européen, il y a peu de chances pour que la France conserve la coprésidence.

Quant au secrétariat, il s'agit d'une instance fort importante au sein de la nouvelle architecture institutionnelle puisqu'elle a pour fonction d'identifier, de suivre et de promouvoir les nouveaux projets ainsi que la recherche de financements et de partenariats pour la mise en œuvre. Initialement, et dans l'esprit de symétrie qui animait le projet de Nicolas Sarkozy, le secrétariat devait être hébergé dans un pays du sud et confié à une personnalité du sud. Tunis paraissait

correspondre aux critères, mais ne pouvait accueillir régulièrement ses hôtes israéliens sans s'attirer les foudres de son opinion publique et des pays arabes.

C'est donc Barcelone qui abritera le secrétariat. Il reste à nommer un secrétaire qui devrait être un homme du sud. Le choix n'est pas aisé compte tenu des dissensions et des susceptibilités. Pour l'heure, la personnalité consensuelle et capable de transcender les clivages nationaux, qui soit de surcroît audible des deux côtés de la Méditerranée, n'a pas été trouvée.

À côté du Secrétaire général qui sera choisi parmi les pays partenaires méditerranéens, il y aura également 5 secrétaires généraux adjoints.<sup>9</sup>

Une fois de plus, l'UPM a buté sur la question du Moyen-Orient, et ce, avant même la guerre déclarée par Israël à Gaza en décembre 2008 et qui dura 22 jours. Un mois avant, la France devait trouver une solution de compromis en proposant un secrétariat général adjoint à Israël, en échange de la participation de la Ligue arabe à toutes les réunions de l'UPM.

Ainsi, à force de compromis, l'esprit même de ce nouveau projet s'en trouve quelque peu modifié, sinon biaisé. Sa force initiale, qui se nourrissait de la rupture avec Barcelone et de la symétrie des deux rives, disparaît au profit de solutions alternatives censées ménager les susceptibilités. Un mode de fonctionnement qui nous fait penser à la gouvernance du processus de Barcelone.

Compte tenu de ces multiples obstacles, devons-nous pour autant abandonner ce projet en faisant le constat cynique qu'il se heurtera aux mêmes écueils que ceux-là mêmes qui ont grippé le processus de Barcelone ?

En réalité, malgré les difficultés à réussir, il ne faut pas perdre de vue que cette dynamique régionale est nécessaire pour les deux rives. D'une part, le Sud n'a pas d'autre projet pour s'inscrire dans la mondialisation ni rattraper le retard qu'il enregistre par rapport aux autres régions du monde. D'autre part, l'Europe doit se préoccuper des États de sa frontière sud comme l'a fait l'Allemagne avec l'Europe de l'Est et les États-Unis avec l'Amérique latine. Il est donc nécessaire de mettre en place une intégration économique renforcée, ne serait-ce que pour compenser le déséquilibre démographique qui ne cesse de croître.

---

<sup>9</sup> Pour le premier mandat, les 5 secrétaires généraux adjoints seront issus des partenaires euro-méditerranéens suivants : Autorité palestinienne, Grèce, Israël, Italie et Malte. Tous les partenaires euro-méditerranéens peuvent prétendre à ces postes selon un principe de rotation.

## Bibliographie

- R. Aliboni, G. Joffe, E. Lannon, A. Mahjoub, A. Saaf, A. de Vasconcelos, « Union for the Mediterranean : building on the Barcelona acquis », 13 mai 2008 [www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)
- R. El Kareh, « Les accords de Barcelone, dix ans après », *Revue d'Etudes palestiniennes*, n° 97, 2006
- J-R. Henry
- « La Méditerranée occidentale en quête de destin commun » L'année du Maghreb, Paris 2004
  - « La nouvelle question méditerranéenne », *Questions internationales*, n° 31, La Documentation Française, Paris, mai-juin 2008
- J-F Jamet « les défis politiques et économiques de l'Union pour la Méditerranée », in *Questions d'Europe*, n° 93, Fondation Robert Schuman, mars 2008
- Z. Laïdi « Méditerranée : une Union pour quoi faire ? <http://www.telos-eu.com> juin 2008
- A. Ounaïes « l'Union pour la Méditerranée : avatar d'une communauté méditerranéenne », *Note de l'Ifri*, juillet 2008
- C. Vadcar « Union pour la Méditerranée : chronique d'un échec annoncé », *Lettre de prospective de la Chambre de commerce de Paris* N° 9, juin 2008.
- D. Schwarzer, I. Werenfels ; « Une formule de compromis pour la Méditerranée ». Analyses et documents. Friedrich Ebert Stiftung. Juillet 2008
- B Bounenni ; Mediterranean Summit : Between French Hopes and Arab Realities *Arab Reform Bulletin*. July 2008. Vol 6. Issue 6
- G. Corm « Foire d'empoigne autour de la Méditerranée », *le Monde diplomatique*, juillet 2008.
- T. Fabre
- « Nicolas Sarkozy et la Méditerranée : les lignes de failles », la Pensée de Midi, Désirs de guerre, espoirs de paix.
  - Fractures et représentations de la Méditerranée. Dialogue avec Antonio Torrenzano, l'atelier des médias, RFI 21 juin 2008.

## Ifri-Bruxelles

---

### ***L’Ifri, une ambition et une présence européennes***

Pour l’Ifri, institut européen de base française, la dimension européenne est primordiale. Si elle est *implicite* dans la plupart de ses activités – analyses de la relation UE-Russie, UE-Turquie, UE-Chine, questions euro-méditerranéennes, ou encore étude de la politique européenne de sécurité et de défense ou la politique de voisinage – elle est *explicitement revendiquée* dans certains programmes de recherche, comme le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l’énergie », le programme « Espace », le programme « Migrations, Identités, Citoyenneté », les études du Comité d’études des relations franco-allemandes (CERFA) et du Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe (CFA), ou le cycle de séminaires de la présidence française de l’Union (2008).

L’Ifri est présent à Bruxelles à travers son bureau situé au cœur du quartier européen. Un bureau qui constitue une interface entre les activités de l’Ifri à Paris et la place européenne, et qui ambitionne d’enrichir le débat européen par une approche pluridisciplinaire couvrant toutes les dimensions des relations internationales.

### ***Europe Visions***

Europe-Visions est une collection numérique consacrée à l’UE. La série se veut de prospective, par le biais du développement de scénarios, l’analyse des options, et la présentation de choix que l’Europe des 27 pourrait faire. Rédigées par des experts reconnus, ces notes *policy oriented* abordent les questions politiques, économiques et stratégiques.

Publiée sous forme d’un recueil annuel imprimé en fin d’année, cette collection respecte les normes de qualité de l’Ifri (relectures par des pairs et suivi éditorial). La langue de publication est le français et l’anglais, avec des résumés dans les deux langues. Le calibrage moyen des textes est de 50 000 signes, et le rythme de publication bimestriel.