L'Union pour la Méditerranée : un défi européen

par **Denis Bauchard**

Denis Bauchard, spécialiste du Moyen-Orient et ancien diplomate, a été président de l'Institut du monde arabe de 2002 à 2004 avant de rejoindre l'Ifri en tant que conseiller pour le Maghreb et le Moyen-Orient.

La fracture méditerranéenne – économique, politique, culturelle – est une donnée que ne réduisent pas les actuelles coopérations avec l'Union européenne. Le projet d'Union pour la Méditerranée a donc pour objectif de développer de nouveaux mécanismes de coopération entre les pays riverains, sans aller jusqu'à l'intégration. La réussite de ce projet exige des pays riverains une confiance mutuelle, et celle des Européens eux-mêmes, ainsi que la mise en place d'une méthode spécifique.

politique étrangère

Un des temps forts de la présidence française de l'Union européenne (UE) en 2008 sera certainement la mise sur orbite de l'Union méditerranéenne (UM). L'appel lancé de Rome, le 20 décembre 2007, par le président Nicolas Sarkozy et les Premiers ministres espagnol et italien, invite « les chefs d'État et de gouvernement des pays riverains de la Méditerranée à se réunir avec les pays de l'UE le 14 juillet 2008, à Paris ». Évoqué dès le 14 janvier 2007 par le candidat à l'élection présidentielle, confirmé à Toulon le 7 février, le projet est officialisé par le président Sarkozy lors de la Conférence des ambassadeurs le 27 août et précisé par le « Discours de Tanger » le 23 octobre. Une première série de consultations, pour l'instant à caractère surtout informel, ont été effectuées auprès de nos partenaires du Nord et du Sud. Ce projet est un véritable défi, tant la « fracture méditerranéenne » est profonde à bien des points de vue, les problèmes de fond à résoudre complexes, et le premier accueil de nos partenaires européens et méditerranéens mitigé.

La fracture méditerranéenne

Elle tend à s'aggraver à la fois en termes économiques et politiques : à l'évidence, les mécanismes de coopération existants, notamment le processus de Barcelone, n'ont pas eu de résultats à la mesure de leurs ambitions.

Une fracture économique

Les diagnostics sont convergents[1] : rapports du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) depuis 2002, de la Banque mondiale, de l'Agence française de développement (AFD), de l'Institut de la Méditerranée ou du Cercle des économistes. Au sud de la Méditerranée, la croissance s'est établie en moyenne à 4 % pour la période 2001-2006, ce qui est insuffisant pour réduire les déséquilibres structurels. En dépit de certaines inégalités de progrès entre les pays, les deux rives de la Méditerranée n'ont pas entamé de processus de convergence. Si l'on considère le produit intérieur brut (PIB) par habitant en parité de pouvoir d'achat entre 1990 et 2006, les écarts entre les deux régions se sont accrus, comme l'ont constaté les études menées par l'AFD. Seul un taux de croissance annuel de 7 % à 8 % au Sud pourrait réduire cet écart[2].

Parmi les éléments explicatifs, on note le caractère insuffisant des investissements productifs, en particulier des investissements directs à l'étranger (IDE), restés pendant longtemps nettement insuffisants. Si la région a ainsi perçu de l'ordre de 7 milliards de dollars (Md $) par an entre 1991 et 2000, 14 Md $ entre 2001 et 2005, et 50 Md $ pour la seule année 2006, l'essentiel de ces investissements a concerné l'énergie, les télécommunications, le tourisme et l'immobilier, ne profitant que faiblement à l'industrie et au secteur agro-alimentaire. Dans leur majorité, ces capitaux proviennent des pays du Golfe et des États-Unis, la part de l'UE diminuant fortement. Cette montée en puissance des investissements Sud-Sud est un élément nouveau, dépendant de la forte augmentation des ressources financières des pays du Golfe liée au prix des hydrocarbures, et de l'intérêt porté à des pays devenus plus accueillants pour les IDE. Cette augmentation du flux des investissements est récente, avec de fortes disparités selon les pays – la plupart étant concentrés en Turquie, au Maroc, en Tunisie, en Algérie et en Libye. Ces flux s'accompagnent de la forte progression des montants unitaires : selon la base de données d'ANIMA Investment Network[3], 54 projets de plus de 500 millions de dollars ont été recensés en 2006, contre 30 en 2005. Mais il n'est pas sûr que les investissements en provenance des pays du Golfe demeurent aussi importants à l'avenir. Leur niveau dépendra de l'évolution du prix des hydrocarbures, du jugement porté sur la stabilité des pays

1. Le constat en a été fait à l'occasion de la conférence internationale Europe-Méditerranée, tenue à l'initiative de l'Institut Aspen France les 22-24 novembre 2007 à Marseille.
2. Institut de la Méditerranée, *Rapport sur le projet d'Union Méditerranéenne,* rapport du groupe d'experts réunis par l'Institut de la Méditerranée (octobre 2007).
3. ANIMA Investment Network, plate-forme multi-pays de développement économique de la Méditerranée, réunit une quarantaine d'agences gouvernementales et de réseaux internationaux du pourtour méditerranéen. Son objectif est de contribuer à une amélioration continue du climat des affaires dans la région Méditerranée et à la croissance de l'investissement (NDLR).

d'accueil, et des arbitrages faits entre cette destination et les pays asiatiques, vers lesquels ils sont de plus en plus nombreux[4].

Un autre élément de cette fracture est le chômage, dont le taux peut atteindre 15 % et plus selon les pays. Bien que ces pays soient pour la plupart entrés dans la transition démographique, leur population reste très jeune (en Algérie, les 2/3 de la population ont moins de 30 ans). En outre, l'augmentation du nombre de femmes qui se présentent sur le marché du travail et l'accentuation de l'exode rural contribuent à augmenter substantiellement le nombre des demandeurs d'emploi. Selon le rapport précité de l'Institut de la Méditerranée, il faudrait d'ici 2020, en supposant un taux d'activité constant, créer environ 22 millions d'emplois pour seulement éviter une aggravation du taux de chômage. Pour sa part, l'AFD estime que « 90 millions d'emplois devront être créés en vingt ans si la région veut juguler le fléau du chômage, soit l'équivalent du nombre d'emplois actuel[5] ».

Une fracture politique

Depuis une dizaine d'années, plus particulièrement depuis le 11 septembre 2001, les antagonismes entre les opinions du Sud et du Nord s'amplifient. Le Sud se pose en victime : les sondages les plus récents montrent que les pays occidentaux, y compris européens, sont vus comme des « puissances impérialistes », agressant les pays du Sud en termes à la fois militaires et politiques. L'Europe n'est plus dissociée des États-Unis ou d'Israël, et les interventions américaines en Irak ou israéliennes au Liban, sont perçues comme autant d'agressions. La promotion de la démocratie par les États-Unis et le discours de l'Europe sur les droits de l'homme sont perçus comme un moyen de renforcer leur présence au sud de la Méditerranée, ou de s'ingérer dans ses affaires intérieures. Beaucoup estiment, citant l'Irak ou les Territoires palestiniens, que la démocratisation n'a apporté que chaos et violence tandis que la politique du « double standard » exacerbait le sentiment d'injustice et popularisait l'idée du « complot » contre « la nation arabe ». L'idée du « double standard » renvoie à la complaisance prêtée à l'Occident à l'égard d'Israël qui, depuis plusieurs décennies, n'applique pas la résolution 242, par opposition à la vigueur avec laquelle la série de résolutions visant l'Irak, notamment en 1990, a été mise en œuvre, avec toutes ses conséquences au plan humanitaire pour la population irakienne.

---

4. Document publié par ANIMA Investment Network à l'occasion de la semaine de la Méditerranée, Marseille 19-24 novembre 2007 ; Institut de la Méditerranée, *op. cit.* [2], et AFD, « Intégration euro-méditerranéenne et investissement directs étrangers », Euromed Investment Conférence, La Baule, 27 juin 2007.
5. J.-M. Séverino, directeur général de l'AFD, *Le Monde de l'économie,* 20 novembre 2007.

Pour beaucoup de jeunes du Sud, le présent est misérable, le futur angoissant, alors que le passé de la civilisation arabe fut brillant. Ressentiment et frustrations se retournent contre les gouvernements en place considérés comme illégitimes, corrompus et même « collaborateurs » de l'Occident, et expliquent le développement des sentiments anti-occidentaux et le succès des mouvements fondamentalistes dans les pays arabes. Quant à la Turquie, le sentiment s'y répand que l'UE, par des manœuvres jugées dilatoires, n'acceptera jamais un pays musulman comme membre, alimentant ainsi un regain de nationalisme turc xénophobe, visant également la minorité kurde.

Pour les jeunes du Sud, le présent est misérable et le futur angoissant

Au Nord, les ressentiments vis-à-vis de certains pays du Sud ont tendance à s'exprimer de plus en plus ouvertement. Il est reproché à la grande majorité des gouvernements leur incapacité à assurer la croissance économique et à faire participer les populations de façon démocratique à la vie politique. D'une façon générale, le Sud y est vu comme une zone à l'écart des évolutions démocratiques constatées partout ailleurs, à l'exception de la Turquie – même si le processus démocratique y demeure sous surveillance de l'armée –, ou du Maroc – où des avancées significatives sont en cours. Certains dénoncent l'intolérance, voire le fanatisme, de populations qui représenteraient une menace en termes d'emploi et de sécurité. Il convient certes d'éviter toute analyse globalisante, mais le « choc des civilisations » n'est pas loin, comme l'a révélé l'affaire des caricatures de Mahomet, qui a d'ailleurs dépassé le champ méditerranéen.

Les mécanismes de coopération n'ont pas réduit la fracture

Depuis plusieurs décennies, la France a donné à la Méditerranée une priorité, non seulement dans sa politique bilatérale, mais aussi dans son action au sein de l'UE. C'est à son initiative que les différents programmes européens en faveur de cette région ont été renforcés, coordonnés et institutionnalisés par ce que l'on a appelé le processus de Barcelone. Initiée par la présidence française du premier semestre 1995, la négociation s'est poursuivie et achevée sous la présidence espagnole, mais en étroite concertation avec la France. La déclaration finale établissait « un cadre multilatéral durable fondé sur le partenariat ». L'objectif était particulièrement ambitieux : faire du Bassin méditerranéen « une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité ». Le partenariat ainsi organisé comportait plusieurs volets – politique, économique, financier, commercial et culturel. Le simple fait que, pour la première

fois dans une enceinte méditerranéenne, se côtoyaient le président de l'Autorité palestinienne, le ministre syrien des Affaires étrangères Farouk El-Charaa et son homologue israélien Ehud Barak était en soi un succès.

Force est de reconnaître que l'objectif global n'a pas été atteint : Barcelone n'a apporté ni la paix, ni la stabilité, ni la prospérité dans la région. Paradoxalement, le processus a été mis en cause plus durement par ceux-là mêmes qui en ont le plus profité, comme les pays du Maghreb. Au plan économique, le fait que l'agriculture ait été exclue du processus de libéralisation des échanges alors que les industries naissantes devaient affronter la concurrence des produits européens a été critiqué à juste titre par le Sud. Il en est de même de la politique d'immigration de l'UE, qui s'est traduite par un durcissement des conditions d'entrée des ressortissants du Sud sur le territoire européen. Poussant plus loin la critique, certains pays ont vu dans l'ensemble du processus une nouvelle forme de colonialisme, une ingérence dans les affaires intérieures des États, un moyen trouvé par l'Europe pour ralentir, voire interdire les flux migratoires.

Plusieurs acquis peuvent pourtant être mis en avant : un espace de dialogue entre l'UE et les pays méditerranéens a été créé, qui a eu pour conséquence de sensibiliser plusieurs pays du nord de l'Europe, comme les Pays-Bas ou l'Allemagne, aux problèmes du Sud ; des financements considérables ont été mis en place par le programme MEDA[6] et la Banque européenne d'investissements (BEI) à travers la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)[7]. Entre 1995 et 2006, 8,8 milliards d'euros (Md €) ont été engagés à travers le programme MEDA et 7,2 Md € à travers la FEMIP. L'Europe, par ses fonds multilatéraux comme par les aides bilatérales de ses membres, est de loin le premier pourvoyeur d'aide en Méditerranée. La coopération en matière de sécurité et de contrôle des filières d'émigration clandestine – qui affectent aussi les pays du Sud – s'est renforcée dans un climat de confiance. Plus généralement, Barcelone a contribué à intégrer progressivement les pays méditerranéens dans la mondialisation des économies[8].

Il est exact que Barcelone a été conçu pour accompagner le processus de paix au Moyen-Orient, notamment la mise en œuvre des accords d'Oslo.

6. Principal instrument financier de l'UE au service du partenariat euro-méditerranéen, le programme MEDA encourage, par des mesures d'accompagnement financières et techniques, les réformes de structure (économiques et sociales) des partenaires méditerranéens (NDLR).
7. La FEMIP regroupe l'ensemble des instruments d'intervention de la BEI en faveur du développement économique des pays partenaires méditerranéens (Algérie, Égypte, Gaza/Cisjordanie, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie ; les opérations menées par la Banque en Turquie sont rattachées au département Europe du Sud-Est). Opérationnelle depuis octobre 2002, la FEMIP concentre son action autour du soutien au secteur privé et de la création d'un environnement favorable à l'investissement.
8. Institut de la Méditerranée, *op. cit.* [2] et AFD, *op. cit.* [4].

Son échec en ce domaine n'est pas celui de l'Europe qui a apporté son soutien politique et financier à la construction d'une administration et d'une économie palestiniennes. Les pays du Sud ont leur part de responsabilité : incapacité à définir des positions communes, réticences à prendre des initiatives ; blocage du processus de paix au Proche-Orient et durcissement du contentieux entre l'Algérie et le Maroc aboutissant à la fermeture de leur frontière commune ; lenteur et parfois arrêt de certaines réformes structurelles à caractère politique ou économique ; absence d'intérêt de la Turquie qui a donné la priorité aux négociations d'adhésion à l'UE.

Demi-échec ou demi-succès, le débat demeure. De part et d'autre, on reconnaît la lourdeur et le mauvais fonctionnement des institutions mises en place à Barcelone. Il faut également tenir compte de la perplexité ajoutée par la mise en œuvre d'une Politique européenne de voisinage (PEV) dont l'articulation avec Barcelone ne paraît pas claire.

Un objectif : la mise en place d'une Union pour la Méditerranée

La priorité méditerranéenne, constante de la diplomatie française, a donc été à nouveau formalisée le 14 décembre 2007 avec la publication d'un document d'orientation qui rappelle l'enjeu stratégique de cette région pour la France, et définit les trois axes de sa coopération : « renforcer le capital humain et donner la priorité à la société du savoir ; appuyer un développement économique et social soucieux d'une exploitation durable des ressources naturelles ; améliorer la gouvernance, notamment en consolidant la démocratie et en soutenant la modernisation de l'État ».

La nouvelle initiative française, telle qu'elle a été exprimée dans un premier temps, par le président Sarkozy, frappe par son ampleur et son ambition. Il s'agit de créer une Union, terme fort qui semble impliquer une intégration et des institutions comparables à celles qui existent au sein de l'UE. Car « l'avenir de l'Europe est au Sud ». Le président a présenté son projet comme une « rupture », « une expérience originale et unique » qui serait l'œuvre de « notre génération ». Par ce ton, et par son contenu, cette approche a inquiété nos partenaires, tant au Sud qu'au Nord. Après consultations, notamment avec l'Espagne et l'Italie, le projet a été amendé, précisé et orienté vers une *Union pour la Méditerranée*, destinée à promouvoir des projets d'intérêt commun.

Des premières réactions mitigées

Après un accueil poli, nombre d'inquiétudes se sont exprimées, parfois vigoureusement. Quels pays ont vocation à faire partie de cette Union ?

Comment se positionne-t-elle par rapport à l'UE ? Que devient le processus de Barcelone ? De quelles ressources financières cette Union disposera-t-elle ?

Au sein de l'UE, les pays du Nord n'ont pas caché leur réticence habituelle à privilégier le Sud plutôt que l'Est. Les plus fortes réticences sont venues d'Allemagne, tout d'abord pour des raisons institutionnelles : cette Union nouvelle ne concurrencerait-elle pas l'UE ? Berlin craint ainsi qu'une partie des membres de l'UE ne soient exclus d'un tel projet et que cette initiative n'aboutisse à fractionner l'UE dans ses relations avec son voisinage. L'Allemagne, principal contributeur de l'UE, redoute également que les fonds communautaires ne financent des opérations dont leurs entreprises se trouveraient exclues. La nouvelle enceinte doit être ouverte, faute de quoi, a commenté Angela Merkel le 7 décembre lors du sommet franco-allemand, « l'Allemagne pourrait davantage s'orienter vers l'Europe centrale et orientale ». Le Royaume-Uni, quant à lui, est resté pour l'instant étonnamment discret. Nos alliés traditionnels vis-à-vis de la priorité méditerranéenne, l'Italie et surtout l'Espagne, ont également exprimé leurs préoccupations. Le côté espagnol, tout en accueillant avec sympathie un projet qui vise à mieux intégrer le nord et le sud de la Méditerranée, a fait valoir qu'il intervient dans une réalité complexe. Très attachée au processus de Barcelone, l'Espagne craint que la nouvelle enceinte ne le concurrence, voire ne le décrédibilise. Une amélioration du fonctionnement du processus de Barcelone, au plan des institutions comme à celui des mécanismes de financement, pourrait aboutir plus efficacement à un résultat comparable. Si une nouvelle enceinte devait être créée, on pourrait se demander s'il ne conviendrait pas de la limiter à la partie occidentale de la Méditerranée, où les trois pays méditerranéens de l'UE, Italie, Espagne, France, ont des intérêts majeurs. On obtiendrait alors en quelque sorte un 5 + 5 plus structuré, amélioré. L'accord donné *in fine* au projet par le ministre des Affaires étrangères espagnol était donc ambigu : le soutien valait dans la mesure où il s'agissait bien d'un « Barcelone plus ».

La nouvelle Union n'est-elle pas destinée à concurrencer l'UE ?

Les pays du Sud ont, dans leur majorité, manifesté leur intérêt pour le projet tout en s'inquiétant des réserves venant des pays du Nord. Le seul à exprimer une position franchement négative, tout au moins dans un premier temps, fut sans surprise la Turquie, qui y décela un substitut à sa future adhésion à l'UE. La majorité des futurs membres de la nouvelle Union y voient la possibilité de mobiliser des ressources financières supplémentaires, et de promouvoir des projets « intégrateurs ». Quelques réserves sont cependant apparues, notamment avec le Maroc qui ne veut pas renoncer au statut avancé qu'il négocie avec l'UE, préfère favoriser une coopération renforcée dans l'Ouest méditerranéen, et ne tient pas à ce que

les pays du Proche-Orient rendent ingérable la future Union. Pour le Maroc, le noyau de l'UM devrait être constitué des pays du 5 + 5, progressivement élargi à d'autres pays méditerranéens. Rabat, comme d'autres, insiste aussi sur l'idée que la nouvelle organisation devrait adopter des mécanismes de mise en œuvre plus simples que ceux qui existent actuellement, et être fondée sur un vrai partenariat, équitable et fonctionnant sur la base de codécisions. Une telle Union devrait enfin s'accompagner de la libre circulation des biens et des personnes.

De l'Union méditerranéenne à l'Union pour la Méditerranée

Ces premières réactions ont donc conduit à une nouvelle approche, que reflète « l'appel de Rome » du 20 décembre 2007. Le changement n'est pas seulement sémantique. Il s'agit désormais d'une approche plus compatible avec nos engagements européens, et donc plus acceptable pour nos partenaires. Si les objectifs demeurent, certaines assurances sont soulignées, et le côté pragmatique de la construction est davantage mis en valeur. Il s'agit bien pour le Nord de valoriser la priorité du Sud méditerranéen après le succès de la politique d'intégration à l'Est. De fait, les pays européens sont de plus en plus conscients que l'avenir de l'Europe se joue aussi en Méditerranée, et que l'élargissement des fractures économiques, politiques et sociales multiplie les risques, notamment en matière de sécurité. Les attentats perpétrés à Madrid et à Londres, l'affaire des caricatures de Mahomet, ont contribué à une prise de conscience des menaces susceptibles de provenir du Sud. Le développement des communautés arabes et turques en Europe du Nord joue dans le même sens. Cette évolution devrait faciliter l'accord de nos partenaires européens, certaines inflexions étant données au projet initial :

- « L'Union [pour la Méditerranée] devrait être fondée sur le principe de la coopération et non sur celui de l'intégration… ». Cette rédaction souligne la nature même de cette Union, enceinte de coopération qui aura une valeur ajoutée spécifique : « un élan politique… et la mobilisation des sociétés civiles, des entreprises, des collectivités locales, des associations et des organisations non gouvernementales (ONG) ». Elle ne se trouvera donc pas en concurrence avec l'UE.

- « L'Union n'a pas vocation à se substituer aux procédures de coopération et de dialogue qui réunissent déjà les pays de la Méditerranée, mais à les compléter… Le processus de Barcelone et la PEV resteront donc centraux… ». Ce texte tient donc compte des préoccupations de plusieurs de nos partenaires, notamment l'Espagne, et met l'accent sur le caractère complémentaire de la démarche vis-à-vis de l'UE, dont elle complète les procédures de coopération, en donnant une nouvelle

impulsion au processus euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone n'est pas marginalisé ; il devrait, au contraire, s'en trouver dynamisé.

- « L'Union n'interférera ni dans le processus de stabilisation et d'association pour les pays concernés ni dans le processus de négociation en cours entre l'UE et la Croatie d'une part, et la Turquie d'autre part ». En clair, des garanties sont données au Maroc pour la poursuite de la négociation de son « statut avancé », à la Croatie, mais surtout à la Turquie pour ses négociations d'adhésion.

Le périmètre de l'Union est confirmé : seraient membres de plein droit tous les pays riverains de la Méditerranée, soit 25 pays, y compris le Portugal, la Jordanie et la Mauritanie qui sont déjà membres de divers processus de coopération méditerranéenne. L'UE en tant que telle, comme la Ligue arabe, seraient également membres de plein droit. Il est entendu que les pays européens non riverains pourraient devenir également membres selon des modalités à définir, étant précisé qu'ils pourraient participer aux travaux de l'Union pour la Méditerranée, et en particulier aux projets portés par celle-ci. Il n'est pas sûr que les accommodements ainsi apportés satisfassent tous nos partenaires européens, notamment l'Allemagne. Mais il est clair que c'est une option concernant tous les pays riverains qui a été retenue et non comme certains le souhaitaient, la version réduite aux pays du 5 + 5.

Les institutions de la nouvelle Union seront aussi légères que possible

Les institutions de la nouvelle Union seront aussi légères que possible : une réunion au sommet annuelle ou bisannuelle – le G-Med – en charge de la coopération politique, et un secrétariat permanent de taille réduite. En outre, des organismes spécialisés pourraient faire émerger, expertiser et labelliser les projets présentant un intérêt pour la Méditerranée et mobiliser les financements nécessaires.

S'agissant des ressources financières, plusieurs options sont ouvertes : l'utilisation des mécanismes existants, notamment la BEI, avec une FEMIP renforcée, ou la création d'un mécanisme dédié à la Méditerranée. Le côté français se montre prudent, conscient des réticences allemandes à la création de toute institution nouvelle. Beaucoup estiment d'ailleurs que le problème est moins celui de la recherche de financements nouveaux que celui d'une meilleure efficacité pour la mobilisation de ressources existantes.

En définitive, le caractère pragmatique du projet est mis en relief. Hors la coopération politique, il s'agira essentiellement d'une Union de projets,

visant à organiser une coopération à géométrie variable sur des opérations présentant un intérêt pour l'ensemble, ou une partie, des pays méditerranéens. Ces projets seront ouverts, tant en ce qui concerne leur réalisation que leur financement, à d'autres pays, et notamment aux pays ou institutions associés. L'action de l'Union devrait couvrir les domaines d'intérêt commun : le développement durable, l'environnement, l'eau, l'énergie, les infrastructures, la promotion des petites et moyennes entreprises (PME).

Les conditions du succès de l'Union pour la Méditerranée

Créer un climat de confiance

Cette évidence vaut pour le Nord comme pour le Sud. Il faut continuer de rassurer nos partenaires, en particulier l'Espagne et l'Allemagne, qui ne cachent pas leur inquiétude, voire leur agacement. L'Espagne a évolué à l'occasion du sommet franco-espagnol du 10 décembre 2007 : José Luis Rodriguez Zapatero a confirmé son accord et proposé à Nicolas Sarkozy de l'accompagner en vue de présenter conjointement le projet aux futurs partenaires de l'Union pour la Méditerranée. Cependant, les diplomates espagnols resteront vigilants, notamment sur l'articulation entre celle-ci et le processus de Barcelone. Un moyen de les rassurer pourrait être, parallèlement à la négociation sur l'Union, de créer un groupe de travail franco-espagnol qui aurait pour tâche de faire des propositions pour revitaliser et améliorer le fonctionnement du processus de Barcelone. La méfiance est aussi celle de l'Allemagne qui, malgré les ouvertures faites, craint d'être sollicitée financièrement pour promouvoir les intérêts de la France dans cette zone au détriment de ses propres intérêts. La création d'un nouveau mécanisme financier dédié à la Méditerranée devra donc associer toutes les parties intéressées. Un travail pédagogique à l'égard des pays du nord de l'Europe devrait également être mené, de façon à les convaincre que la fracture méditerranéenne affecte leurs intérêts et leur sécurité. En bref, la nouvelle Union ne doit pas apparaître comme un projet concurrent de Barcelone, mais au contraire s'inscrire, sinon juridiquement du moins dans les faits, dans l'esprit des coopérations renforcées, qui peuvent ne réunir qu'une partie des membres de l'UE.

Les interrogations du Sud apparaissent comme les plus sérieuses. Le message des pays arabes concernés par le projet est clair : le projet de la nouvelle Union pour la Méditerranée ne peut progresser que si la France s'implique plus activement dans le processus de paix au Moyen-Orient. En clair, Nicolas Sarkozy, qui se veut l'ami d'Israël, doit utiliser cette amitié pour faire progresser la question palestinienne vers une solution juste. Le suivi de la conférence d'Annapolis donne une véritable opportunité à la

diplomatie française. Faute de quoi, les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'Union pour la Méditerranée rencontrera les mêmes difficultés que le processus de Barcelone. Bien évidemment, la solution de la question palestinienne ne saurait être un préalable au lancement de l'Union. Mais au Sud, une détermination forte à contribuer à cette solution est attendue de la part de l'Europe, et plus particulièrement de la France.

La deuxième revendication, aussi clairement exprimée par plusieurs pays du Sud, est que la future Union – le terme même semble l'impliquer – assure non seulement la mobilité des biens, y compris agricoles, mais aussi celle des personnes, comme c'est le cas entre les pays de l'UE. Certes, la liberté de circulation, ou d'établissement, des personnes ne peut être qu'un objectif à long terme. Mais un geste est attendu, notamment au profit des étudiants. Les politiques d'immigration doivent être mises en cohérence avec les objectifs de la nouvelle Union. À l'évidence, les autorités françaises sont ici nettement invitées à avoir une politique d'immigration plus ouverte, et mieux concertée.

Enfin, l'Union ne pourra réussir que si le secteur privé est associé à sa mise en œuvre. Ce qui suppose que le climat des affaires s'améliore substantiellement au Sud. Certes, les conditions d'accueil des capitaux étrangers ont connu une nette embellie, comme le constatent l'étude de l'AFD publiée à l'occasion de l'Euromed Investment Conference qui s'est tenue à La Baule en juin 2007 et le dernier rapport de la FEMIP[9]. On cite en particulier les législations visant à protéger les investissements étrangers, à atténuer ou supprimer les dispositions sur la part pouvant être détenue par les sociétés étrangères. De même, les mesures fiscales incitatives et la création de zones offshore vont dans le bon sens. Des pays comme la Turquie, le Maroc ou l'Égypte se sont engagés dans cette voie En effet, un tel climat de confiance résulte d'abord de mesures prises à l'initiative des gouvernements du Sud, mais celles-ci ne sont pas encore générales : disponibilité à négocier des accords de protection des investissements, mesures visant à traiter les sociétés étrangères sur un plan d'égalité avec les sociétés nationales, abrogation des systèmes de sponsorship. Mais tout autant que ces mesures, ce sont les pratiques qu'il convient de faire évoluer dans le sens d'une « bonne gouvernance économique ». Celle-ci relève certes de textes, mais également et surtout, de l'abandon de certaines pratiques, qui vont de la corruption aux comportements biaisés de certains tribunaux locaux en cas

L'Union ne pourra réussir que si le secteur privé est associé à sa mise en œuvre

9. Service du Conseil pour les questions économiques et de développement, *Rapport annuel 2007 sur les tendances économiques des pays partenaires*, Luxembourg, SCED/BEI, 2007.

de litige. Il est clair qu'en dépit des améliorations, la bonne gouvernance, au sens large, reste un horizon de long terme.

Définir une méthode efficace pour la mise en œuvre

Souplesse, pragmatisme, efficacité sont des termes qu'il convient d'avoir à l'esprit dans la mise en place de la future Union.

- Il faudra éviter l'inflation institutionnelle et les lourdeurs des procédures. La mobilisation des fonds du MEDA a été, à juste titre, critiquée pour sa lenteur. Le fait que ces fonds ne puissent être accordés à des collectivités locales apparaît comme une anomalie. Il faut donc tirer les leçons des dysfonctionnements du processus de Barcelone et éviter la mise en place de structures lourdes ou parasitaires. Des assurances ont été données par les négociateurs français. Il n'en reste pas moins que la tentation existera de multiplier organismes ou agences correspondant à chacun des domaines d'intervention de l'Union.

- Il faudra s'appuyer davantage sur l'expérience des collectivités locales dans la mise en œuvre des projets. Les responsables des grandes collectivités locales – maires de grandes agglomérations urbaines, gouverneurs de régions – deviennent des acteurs importants, voire incontournables du développement. L'Union ne peut qu'encourager cette évolution, et étendre le champ de la coopération en matière de gouvernance économique aux collectivités décentralisées.

- Il faudra associer davantage la société civile à la réalisation des projets. Au sud de la Méditerranée, les sociétés civiles se renforcent : ONG, universitaires, responsables de petites et moyennes entreprises. Leurs moyens restent modestes et leur existence fragile ; et il s'agit parfois de faux nez, « sous contrôle » des pouvoirs en place. Mais dans des pays comme l'Algérie, le Maroc, l'Égypte et Israël, la société civile est en mouvement, et de plus en plus un acteur du développement : elle doit donc être renforcée et structurée.

- La réflexion sur les mécanismes financiers doit rester ouverte. À ce stade, il serait utile de procéder à une évaluation des ressources disponibles. Le problème est sans doute moins celui de leur niveau que celui de leur mobilisation et de leur affectation. Il existe au sud de la Méditerranée d'importantes liquidités, ou des fonds en quête d'emploi, alors que les budgets publics sont le plus souvent déficitaires. Il convient donc de transformer des ressources à court terme en financements à moyen et à long terme, et de maîtriser les risques pour les emplois, notamment par leur partage entre plusieurs établissements financiers. Il convient

également d'inciter les capitaux locaux à s'investir sur place plutôt qu'à l'étranger, et de proposer aux capitaux du Golfe de s'investir, y compris à travers des co-financements, dans des projets labellisés par l'Union. Enfin cette mobilisation devrait également porter sur les transferts de fonds importants en provenance des travailleurs immigrés : sur les 18 Md $ de transferts vers la rive sud de la Méditerranée recensés par la Banque mondiale comme provenant des travailleurs émigrés[10], la moitié seulement serait bancarisée. La création d'une Banque de la Méditerranée, de préférence liée à la BEI mais autonome, pourrait apparaître comme un signal politique fort. Mais les inconvénients techniques d'une telle décision, joints aux réticences de la Commission européenne et de plusieurs partenaires de l'UE, pourraient de nouveau faire échouer ce genre de projet.

***

Il reste à identifier les objectifs qui pourraient être ainsi décidés et réalisés par l'Union pour la Méditerranée. Le consensus se fait pour orienter son action vers des projets auxquels les pays du Nord et du Sud trouveraient un intérêt mutuel, et pour associer des pays tiers à leur réalisation et à leur financement. Il s'agirait donc d'organiser, sur une base volontaire, des coopérations à géométrie variable, ouvertes à tous, réunissant en fonction de leurs intérêts États, entreprises et bailleurs de fonds, du Nord comme du Sud. Parmi les domaines le plus souvent cités, on note l'environnement au sens large (lutte contre la pollution, gestion durable de l'eau et changement climatique), l'énergie, y compris le nucléaire civil, les infrastructures et l'aménagement des grandes agglomérations urbaines en croissance rapide, sans oublier la transition du monde rural.

Cette Union devrait également, y compris dans des domaines sensibles, organiser un dialogue et des actions conjointes, par exemple en matière culturelle ou sur les problèmes des migrations qui deviennent de plus en plus des préoccupations partagées.

Il reste aux négociateurs français à piloter ce projet ambitieux dans les turbulences que sa mise au point ne manquera pas de provoquer. D'ores et déjà, la proposition française a suscité un débat : elle a permis d'approfondir la réflexion sur les relations entre l'Europe et la Méditerranée, d'affirmer la nécessité d'un degré de coopération supérieur et de recentrer les préoccupations de l'UE vers cette région proche et stratégique pour sa sécurité. Il reste à mieux apprécier le contenu du projet, à impliquer les partenaires de l'UE,

10. Chiffres issus du rapport de la Banque mondiale, cités à l'occasion de la conférence internationale Europe-Méditerranée, tenue à l'initiative de l'Institut Aspen France les 22-24 novembre 2007 à Marseille.

à cerner de façon plus précise les contours et les modalités de cette proposition, et à identifier des domaines d'intervention prioritaire. Pour toutes ces raisons, la mise en place de l'Union pour la Méditerranée constituera une priorité de la prochaine présidence française de l'UE.

MOTS CLÉS

Mediterranée
Union européenne
Processus de Barcelone
Union méditerranéenne