

## L'Union méditerranéenne: un beau discours ou une bonne idée?

BICHARA KHADER

Si l'on devait reconnaître un mérite à l'idée de Nicolas Sarkozy d'Union méditerranéenne, c'est qu'elle est une grosse pierre dans la marre: elle bouscule bien des comportements, questionne des politiques, interpelle des institutions, bref, elle relance le débat autour de la centralité de la Méditerranée dans la géopolitique de la France et de l'Union Européenne, et de l'adéquation des politiques européennes aux défis, de tous ordres, auxquels les riverains, et ceux de l'au-delà, sont exposés.

Et pourtant, avant même que la proposition française ne soit portée par un projet aux contours bien définis, elle suscite déjà étonnement, suspicion, grincements de dents, voire opposition farouche. Et à vrai dire, le moment choisi pour la clamer, et l'imprécision de l'idée à ce stade quant à son contenu, ses objectifs, ses liens avec les politiques européennes en cours, son financement, sa valeur ajoutée, sa mise en œuvre et la délimitation de l'espace qu'elle est censée couvrir, fait problème.

Est-ce une raison pour la rejeter tout de go, d'un revers de main, comme un «discours chimérique», une «fantasia française», une «chevauchée solitaire», pour reprendre quelques qualificatifs glanés ici ou là dans les enceintes des institutions européennes ou dans les cénacles des spécialistes? Ce ne serait pas la bonne approche, car s'il faut rompre avec cette fâcheuse tendance à multiplier les discours et les projets sur la Méditerranée, il ne faut pas, non plus, tout envisager dans le «seul cadre communautaire», comme si «hors de l'Eglise (l'UE) point de salut».

Ce texte tentera, sans complaisance, de faire le tour de la question, en rappelant la genèse de l'idée, ses justifications, ses soubassements idéologiques, et naturellement, les questionnements légitimes quant à sa pertinence comme «avantage comparatif», et à sa validité comme mécanisme destiné à extraire les Pays méditerranéens du Sud du marasme économique, du malaise social et de l'atonie politique. Le texte se termine par une proposition alternative que j'appelle partenariat régional privilégié (prp).

## I. L'UNION MÉDITERRANÉENNE PAR LES TEXTES

L'on devait s'y attendre: le nouveau président français ne manque ni de verbe, ni de verve. En rupture avec le langage convenu, il introduit une touche nouvelle, bouscule les repères, «fait bouger constamment les lignes». Ce style nouveau peut certes plaire ou agacer, mais il révèle plus qu'un changement de ton, un changement de paradigme. Désormais, la France, par la voix de son président, veut laisser son empreinte, se démarquer des autres Pays européens, se faire remarquer, quitte à briser des tabous, chambouler les habitudes de penser et d'agir et s'engager hors des sentiers battus. C'est du moins l'intention affichée. L'idée d'Union méditerranéenne (Um) est sans doute la clé de voûte de ce style nouveau, que d'aucuns ont déjà qualifié de «style hors norme», presque «dérangeant».

a. *Le discours de Toulon*

Mais c'est quoi au juste cette Um? L'idée est explicitée durant la campagne présidentielle dans un discours prononcé par le candidat Sarkozy à Toulon, le 7 février 2007.

Passons outre les envolées lyriques sur cette Méditerranée de Braudel qui est «pour nous tous, même quand nous n'y avons jamais vécu», sur notre «*retour aux sources*», nous «les enfants de Cordoue et de Grenade... les enfants des savants arabes qui nous ont transmis l'héritage grec et qui l'ont enrichi», nous «les héritiers d'un même patrimoine de valeurs spirituelles...». C'est assez touchant et parfois même nostalgique, surtout lorsque il regrette que la Méditerranée ait cessé «de représenter une promesse pour ne plus constituer qu'une menace» et que l'Europe et la France lui aient tourné le dos.

Or, poursuit le candidat, «en tournant le dos à la Méditerranée, l'Europe et la France ont cru tourner le dos au passé», alors qu'elles ont en fait «tourné le dos à leur avenir», car «l'avenir de l'Europe est au Sud».

Suit ensuite la première gaffe du candidat Sarkozy en rappelant l'épopée des Croisades, «ce rêve» qui jeta jadis les chevaliers de toute l'Europe sur les routes de l'Orient, puis l'expédition de Napoléon en Égypte, le «rêve de Napoléon III» en Algérie, et de Lyautey au Maroc. «Ce rêve qui ne fut pas tant de conquête que de civilisation» car la plupart de ceux qui partirent vers le Sud «n'étaient ni des monstres ni des exploiters», mais, en somme, des braves gens partis pour «gagner par eux-mêmes de quoi nourrir leurs enfants sans jamais exploiter personne, et qui ont tout perdu parce qu'on les a chassés d'une terre où ils avaient acquis par leur travail le droit de vivre en paix».

Ces quelques citations du discours de Toulon constituent un raccourci saisissant de la fameuse mission civilisatrice de la France et de

la colonisation bienveillante et fraternelle. Certes, ces phrases sonnent agréablement aux oreilles des français rapatriés et des harkis, mais elles sont jugées insultantes et insupportables par la majorité des commentateurs maghrébins, algériens en tête. D'autant plus insupportables qu'elles ne s'accompagnent d'aucune compassion pour les victimes de l'autre rive. Ni regret, ni pardon, ni repentance. D'ailleurs le candidat s'insurge, avec véhémence, contre les adeptes de la repentance: «De quel droit demandez-vous aux fils de se repentir des fautes de leurs pères et que, souvent, leurs pères n'ont pas commises que dans votre imagination», pour ajouter immédiatement et sans la moindre gêne: «Si la France doit des excuses et des réparations, c'est aux enfants des harkis qui ont servi la France, qui ont dû fuir leur Pays et que la France a si mal accueilli». Campagne électorale oblige.

Sarkozy poursuit sur sa lancée: «Quand l'enfant grec cessera de détester l'enfant turc, quand l'enfant palestinien cessera de détester l'enfant juif [...Etc...] La Méditerranée redeviendra le plus haut lieu de la culture et de l'esprit humain». Voilà une bien étrange manière de réduire les conflits complexes à des sentiments d'amour et de haine!

Inspirée des thèses de Pascal Bruckner (le sanglot de l'homme blanc), cette partie du discours est sans conteste la plus légère et la moins clairvoyante. En revanche les considérations du candidat sur les politiques européennes à l'égard de la Méditerranée ont le mérite de la clarté. Quant à sa proposition d'une Union méditerranéenne, elle est certes vague, mais ambitieuse (*lofty but vague*, commente l'International Herald Tribune).

Partant du postulat, non suffisamment étayé, que le «dialogue euro-méditerranéen imaginé, il y a 12 ans à Barcelone, n'a pas atteint ses objectifs» et que «l'échec était prévisible dès lors que la priorité de l'Europe était à l'Est», que «le commerce avait pris seul le pas sur tout le reste», et que se perpétuait «cette frontière invisible qui depuis si longtemps coupa en deux la Méditerranée», le candidat Sarkozy en arrive à sa pierre angulaire: l'Union méditerranéenne.

Il s'agit d'appeler les Pays méditerranéens eux-mêmes de «prendre en main leur destinée». Mais il appartient à la France «de prendre l'initiative avec le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et Chypre» (pauvre Malte, elle est oubliée) d'une Union méditerranéenne qui aura pour vocation de «travailler étroitement avec l'UE» et de «développer, un jour, avec elle, des institutions communes». Cette Um offrira un rôle important à la Turquie qui «n'a pas sa place dans l'UE parce qu'elle n'est pas un Pays européen» (...) mais «un grand Pays méditerranéen avec lequel l'Europe méditerranéenne peut faire avancer l'unité de la Méditerranée».

Cette Um sera également le cadre ou du moins la perspective dans laquelle il faut «repenser ce qu'on appelait jadis la politique arabe de la France» et «approcher le problème de la paix au Moyen-Orient». C'est clair: pas de Turquie en Europe, pas de politique arabe de la France.

Suit ensuite la présentation de la vision du candidat Sarkozy de ce que doivent être les missions de l'Um: a) concevoir une «politique de l'immigration choisie», 1<sup>er</sup> pilier des politiques communes à tous les Pays méditerranéens; b) affronter les défis écologiques (2<sup>ème</sup> pilier), forger une vraie politique de co-développement (3<sup>ème</sup> pilier) fondée sur des pôles de compétitivité communs, un libre échange négocié et régulé, une banque d'investissement, des entreprises mixtes et la gestion commune de l'eau. Naturellement les énergies renouvelables constituent une priorité, avec un accent particulier mis sur l'énergie nucléaire. L'éducation n'est pas oubliée, car c'est «ce par quoi commence toute politique de civilisation».

Les priorités ainsi définies, il s'agit de faire de la Méditerranée:

- «La plus grande source de créativité»;
- «Un enjeu pour notre influence dans le monde»;
- Un enjeu pour l'islam qui «hésite entre le modernisme et le fondamentalisme».

Bref, l'Um c'est «faire une politique de civilisation».

Telles sont résumées, à grands traits, les idées maîtresses du discours de Toulon. Elles sont révélatrices de l'activisme du candidat et de la nouvelle réorientation qu'il compte imprimer à l'action extérieure de la France.

#### b. *Le discours de Tanger (23 octobre 2007)*

Huit mois séparent les deux discours de Toulon et de Tanger. L'orateur n'est plus le même: il était candidat à Toulon, mais président à Tanger. Son public n'est pas le même non plus: des électeurs et des sympathisants à Toulon, des marocains à Tanger. Généralement son ton est cordial envers le Maroc et plus posé en ce qui concerne l'axe majeur de son discours sur l'Um.

Ici aussi, passons outre les propos emphatiques sur le Maroc et la France «vieilles nations», toujours jalouses de leur indépendance et «qui ont brassé les peuples, les langues et les cultures et qui incarnent pour les tous les hommes un idéal qui les dépasse, une cause plus grande qu'eux-mêmes». Laissons de côté également cette évocation devenue incontournable de la «grande figure de Lyautey» et concentrons-nous sur l'Um.

Comme à Toulon, le président français revient sur une idée qui lui chère: l'avenir de l'Europe se joue au Sud. Puis il rappelle que l'Europe a vécu l'un des ces moments terribles «où la souffrance et la

douleur crient plus fort que l'amour». Mais il ajoute que l'Europe a réussi à surmonter ses barbaries et qu'elle s'est construite, non sur la repentance et l'expiation, mais sur une volonté politique «plus forte que la souffrance» et sur «la conviction que l'avenir compte davantage que le passé».

Puis il revient à son projet d'Um. Cette fois, le propos est plus pragmatique et presque pédagogique. Pour lui, vouloir l'Union de la Méditerranée, ce n'est pas vouloir «effacer l'histoire», mais la continuer. Pour ce faire, il propose de faire comme les pères fondateurs de l'Europe: tisser des solidarités de fait, par des actions concrètes, autour de sujets précis. Mais s'inspirer de la méthode Schuman, Monnet et Adenauer, ne signifie pas, à ses yeux que l'Um doive être un calque de l'UE, mais qu'elle devienne une «expérience originale et unique».

Prenant en compte le scepticisme suscité par son discours de Toulon, le président français avertit qu'il est «déraisonnable» de continuer comme si rien n'était et qu'il faut faire preuve davantage d'audace. S'adressant à ses critiques et détracteurs, au sein des institutions européennes, il se veut rassurant. Selon lui, les initiatives européennes vont dans le bon sens, mais «il est nécessaire d'aller plus loin, plus vite», de franchir une étape, d'imaginer autre chose, de «cristalliser les initiatives en cours» et passer «à une autre échelle». Bref, de rompre avec les modes de pensées désuets.

Il dessine ensuite les contours d'un projet demeuré jusqu'ici plutôt nébuleux. Ainsi l'Um aura les caractéristiques suivantes:

- elle doit être pragmatique, à géométrie variable selon les projets;
- elle mettra, d'emblée, au rang de ses priorités, la culture, l'éducation, la santé, le capital humain, mais aussi la justice et la lutte contre les inégalités;
- elle sera une Union de projets pour faire de la Méditerranée, «le plus grand laboratoire du monde du co-développement»;
- elle ne se substituera pas à toutes les initiatives et projets existants, mais elle aura pour vocation à leur donner un nouvel élan;
- elle sera fondée sur une volonté politique se traduisant par des actions concrètes et communes. Pour cela, il invite les chefs d'Etat et de Gouvernement des Pays riverains à une réunion au sommet devant se tenir en France, en Juin 2008, pour jeter les bases de cette Um fondée sur le principe de «l'égalité».
- L'Um ne se confondra pas avec le processus euro-méditerranéen, mais elle ne se construira ni contre l'Afrique, ni contre l'Europe. D'emblée, la Commission européenne, devra être pleinement associée à l'Um».
- Enfin, l'Um devra être le projet de tous et non le projet de la France.

Les avertissements ont été entendus et pris en compte. Le discours de Tanger est plus explicite que celui de Toulon, plus rassurant aussi. La Commission sera associée, les Pays méditerranéens du Sud bénéficieront du principe d'égalité et le projet de l'Um sera le projet de tous.

*c. Le rapport Avicenne (23 avril 2007)*

Rendu public en pleine campagne présidentielle, le rapport Avicenne a sans doute inspiré le candidat puis le président Sarkozy. Car l'idée de l'Um s'inscrit parfaitement dans cette «nouvelle politique volontariste de la France au Maghreb et au Moyen-Orient» que les rédacteurs de ce rapport remarquable appellent de tous leurs vœux. Anciens diplomates aguerris et fins connaisseurs des affaires du monde arabe, les rédacteurs de ce rapport font un diagnostic éclairant de la situation de cette vaste région du Maghreb et du Moyen-Orient, une description, sans complaisance, des relations que la France entretient avec cette région, et enfin, des propositions concrètes quant à une contribution française à une action internationale visant à faire de cette zone, si proche et si vitale pour les intérêts français, une zone de réformes politiques, de paix et de développement.

Le diagnostic opéré par le rapport Avicenne ne fait pas dans la dentelle. Il s'agit d'une zone de fortes turbulences: décomposition de l'Irak, instabilité libanaise, reprise des activités du pkk en Turquie, pourrissement de la situation en Palestine, affirmation de la puissance iranienne, multiplication des acteurs non étatiques depuis le Hezbollah libanais jusqu'aux groupuscules franchisés d'Al Qaeda.

Or, la France maintient dans cette région une présence considérable, y développe une coopération multiforme, et y déploie une diplomatie active. Généralement l'image de la France y est positive, sans que son action soit toujours décisive. En partie, à cause de l'usage extensif des liens personnels qui confèrent aux relations politiques «un caractère théâtral», de l'effritement de la priorité conférée au Maghreb, du caractère déclamatoire de la politique française couplée à une difficulté de peser, seule, sur le cours des événements, et enfin, à cause de l'incapacité de la France à mettre sur pied, avec ses voisins du Sud, un système de sécurité collective régionale. De sorte que la relation de la France avec son environnement méridional névralgique semble «désenchantée et incertaine».

A partir de ce constat, le rapport Avicenne épingle quelques principes d'action:

- les problèmes du Moyen-Orient sont interdépendants;
- la question palestinienne est l'épicentre du ressentiment régional;

- il n'y pas de solution militaire aux problèmes qui tenaient la région;
- l'image des Pays occidentaux, et surtout des Etats-Unis, s'y est dégradée;
- les régimes de la région ne cherchent pas de leur propre chef à promouvoir la réforme et la démocratie;
- les mouvements islamistes représentent le plus souvent la seule force organisée d'opposition aux régimes en place et donc la seule alternative;
- la menace d'Al Qaeda s'est renforcée en Iran et le Maghreb n'est pas à l'abri d'une poussée djihadiste.

Mais tout n'est pas sombre: les sociétés civiles arabes s'éveillent, certaines réformes timides ont lieu, il y a une demande démocratique avérée chez les élites et les populations, et il y a un désir d'Europe demeuré largement inassouvi. Les Pays du Golfe offrent un paysage surprenant avec une croissance considérable soutenue par des prix élevés du pétrole, mais aussi les premiers balbutiements démocratiques.

Ayant fait l'état des lieux, le rapport propose ensuite quelques pistes d'action pour la politique et la diplomatie françaises:

- une meilleure organisation de la politique étrangère de la France, fondée sur une politique maghrébine volontariste, une approche transrégionale des nouveaux enjeux, une offre médiatique en langue arabe, une présence plus affirmée dans les médias et le sauvetage de l'Institut du Monde Arabe à Paris;
- développement des coopérations renforcées à partir de l'Europe du Sud et des Pays les motivés du Nord, car avec une Europe à 27, il sera de plus en plus difficile de trouver un consensus sur les politiques les plus innovantes et les projets les plus ambitieux. Or la France «a un rôle majeur à jouer dans l'établissement de ces groupes ad hoc au sein de l'UE» en raison d'«une certaine indépendance de vue» dont la France a fait preuve aussi bien dans la gestion de la crise irakienne que sur le dossier israélo-palestinien;
- l'objectif de la France dans la politique méditerranéenne ne devrait pas se limiter à proposer de nouveaux aménagements institutionnels mais viser à promouvoir «la mise en place de projets concrets avec les acteurs régionaux» dans des domaines essentiels pour les populations.

On trouve dans cette dernière proposition la philosophie et la méthode qui sous-tendent le projet de l'Um, bien que le rapport, pourtant publié après le discours de Toulon, ne la mentionne pas explicitement.

Parmi les autres propositions du rapport on retiendra celle qui a trait au monde arabe et musulman. Il faut combattre les conditions qui accèdent le «choc des civilisations», on peut lire dans le rap-

port. Le monde arabe a sa place dans la gestion des affaires du monde et par conséquent il faudrait sinon appuyer, du moins discuter, la demande d'un siège permanent pour le monde arabe au Conseil de sécurité, ne pas s'immiscer dans la confrontation Sunnites-Chiïtes, ne pas hésiter à nouer un dialogue critique avec le Hezbollah et le Hamas, et ne pas fermer les portes aux mouvements islamiques modérés.

Enfin en ce qui concerne Israël, le rapport préconise certes une consolidation du partenariat français avec ce Pays, mais cela ne doit pas se faire au détriment «de l'expression publique des positions françaises sur le conflit israélo-arabe, ni de la capacité d'action de la France dans la région» fondée certes sur la «sécurité d'Israël», mais aussi sur le refus de l'occupation, la nécessité d'évacuation totale des territoires occupés en 1967 et de la création d'un Etat palestinien indépendant... On ne peut être plus clair.

Cette insistance sur l'occupation et l'urgence d'y mettre fin aurait, selon le rapport, des avantages certains:

- repositionner le débat autour du problème de la terre et non des identités religieuses;
- découpler l'enjeu de la lutte contre l'occupation de celui des droits d'Israël à l'existence en réaffirmant les droits des deux peuples à vivre chacun dans un Etat viable et à l'intérieur de frontières sûres.

Le rapport rappelle à cet égard l'importance du plan arabe de paix, adopté au sommet arabe de Beyrouth en 2002 et réaffirmé lors du sommet de Ryad (en 2007), et souligne le souci de symétrie et d'équilibrage des exigences posées par le Quartet aux Palestiniens et à Israël.

Concernant le Maghreb, enfin, le rapport Avicenne regrette que le Maghreb soit à la fois la région la plus proche et la plus absente dans les réflexions françaises sur la région. Il s'étonne que la position française se cantonne à défendre une «supposée rente de situation» et que l'aide française soit demeurée marquée du sceau bilatéral. Le rapport propose dès lors d'affecter une partie des prêts accordés jusqu'ici à chacun des partenaires à une seule enveloppe régionale, finançant des projets d'intégration horizontale.

Revenant sur les politiques européennes, le rapport considère que le bilan du processus de Barcelone est décevant, mais il évite d'incriminer l'UE seule, car «la responsabilité est partagée entre le Nord et le Sud». Le rapport ne disqualifie pas le partenariat euro-méditerranéen, mais il suggère que ce partenariat «se concentre sur un nombre limité de projets structurants», contribue à la promotion des intégrations sous-régionales, et développe davantage le volet culturel. Dans cet exercice, la France devrait organiser «une concertation plus étroite entre les partenaires européens de la bordure méditerranéenne», notamment l'Espagne et l'Italie.

On trouve dans ces propositions les 4 principes de base de l'Um de Nicolas Sarkozy.

Tels sont les points les plus saillants du rapport Avicenne. Il a certainement été épluché par les conseillers du président français, puisqu'on retrouve dans les propos du président sur l'Um un bon nombre de propositions du rapport Avicenne...

## II. JUSTIFICATION DE L'UNION MÉDITERRANÉENNE

Du point de vue des concepteurs de l'idée de l'Union méditerranéenne, celle-ci se fonde sur un triple diagnostic:

- aggravation de la marginalisation de la Méditerranée dans l'économie mondiale;
- inadéquation des politiques méditerranéennes de l'Union Européenne;
- érosion de la place de la France en tant qu'acteur géopolitique en Méditerranée.

a) La périphérisation de l'espace méditerranéen dans l'économie mondiale est attestée par de nombreux indicateurs: la contribution des Pays méditerranéens de la rive Sud et Est aux échanges mondiaux est en baisse (près de 4%), les flux d'investissements sont minces (2% du total des Ide), le dépôt de brevets est insignifiant (moins de 1/2%), l'investissement consacré à la recherche/développement est dérisoire (moins de 1% du Pib), et les échanges intra-régionaux sont les plus faibles du monde (moins de 12%). Dans ces conditions, la pauvreté continue à être un trait dominant, l'accroissement du Pib par habitant est très lent, le chômage ne baisse pas et il touche de plus en plus les jeunes diplômés, tandis que l'exode des cerveaux continue inexorablement à vider la région de ses ressources humaines éduquées. Quant à la croissance démographique, bien qu'en baisse notable par tout, elle exerce une pression considérable sur les budgets des Etats.

Cette situation recèle de sérieux défis en termes de stabilité sociale. Elle peut aussi avoir des retombées négatives sur l'environnement immédiat, notamment l'Europe, en termes de flux migratoires irréguliers, d'exportation des conflits internes, de crispations identitaires.

b) Bien que consciente de tous ces risques, l'UE s'est attachée à mettre en œuvre des politiques à l'égard de la Méditerranée qui n'ont pas été en mesure d'y faire face. A cela, on peut avancer plusieurs raisons. Conjoncturellement, l'UE depuis une quinzaine d'années a été distraite par la fin du système bipolaire, l'unification allemande et ses conséquences, la préparation de l'élargissement à l'Est, et ses crises identitaires et institutionnelles à répétition. Tout cela a mobilisé son temps, son énergie et souvent ses ressources.

Mais, structurellement, l'action de l'UE en Méditerranée est demeurée rivée à des pratiques anciennes et des politiques désuètes qui avaient déjà démontré leur inefficacité (le commerce d'abord) de telle sorte que l'UE n'a pas pu devenir la force motrice capable de tirer les wagons méditerranéens, à l'instar du Japon en Asie. Sur cet aspect Pierre Bekouche démontre, chiffres à l'appui, le minimalisme de l'engagement européen en Méditerranée en le comparant à ce qui se fait ailleurs. Ainsi le poids des Pays en développement dans le Pib régional Sud asiatique y atteint 23%, contre seulement 12% dans la région Med. Quant aux investissements directs à destination de la Méditerranée, ils dépassent à peine 1% du total des Ide européens, contre 17% des Ide des Etats-Unis en direction de l'Amérique centrale et latine et plus de 20% des Ide japonais en direction de leur périphérie asiatique<sup>1</sup>.

Outre la faiblesse des Ide européens en Méditerranée, les politiques méditerranéennes de l'UE n'ont pas réussi à impulser un véritable système productif régional: peu d'échanges intra-branches, ce qui témoigne d'un niveau peu élevé d'intégration économique, et globalement la part des partenaires méditerranéens dans le commerce extérieur des Pays de l'UE tend à stagner. Sans oublier qu'en dehors du gaz et du pétrole, l'UE dispose d'un confortable solde commercial positif quasi chronique avec tous les Pays de la Méditerranée.

Bref, l'UE n'a pas su tirer les Pays de la Méditerranée. Or la non-intégration productive n'est pas seulement un sérieux *handicap* pour les Pays de la Méditerranée du Sud et de l'Est en raison de leur incapacité de monter dans les productions à plus haute valeur ajoutée et à plus grande teneur technologique, elle constitue aussi un manque à gagner pour l'UE elle-même. En effet le retard d'intégration économique productive entre l'UE et sa périphérie méditerranéenne se traduit par une perte moyenne pour l'UE estimée, selon les économistes, de 0,4% à 0,6%<sup>2</sup>. J'avais pour ma part calculé que chaque million d'euros supplémentaires de Pib méditerranéen génère généralement plus de 150.000 euros d'exportations européennes. Autrement dit, il y a un intérêt réciproque que le commerce seul se saurait satisfaire. Il faudra aller plus loin: développer de véritables réseaux de firmes transméditerranéennes et promouvoir les projets qui conduisent à l'intégration productive.

Jean-Louis Guigou, probablement inspirateur discret de l'Union méditerranéenne, plaide pour une véritable reconnexion des Nord et des Sud, fondée sur des intérêts réciproques et non sur un rapport de forces, et dépassant les seules questions économiques. Pour lui, une

---

<sup>1</sup> PIERRE BEKOUCHE, *Comparer Euromed aux autres régions Nord-Sud*, in «Géoeconomie», no. 42, Paris, 2007, p. 25.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Communauté méditerranéenne doit être lancée, dans le cadre des coopérations renforcées et à l'initiative de la France, pour promouvoir une telle reconexion<sup>3</sup>. Il a été apparemment entendu en haut lieu.

Au vu de ce diagnostic, on comprend que le président Sarkozy ne soit pas tendre dans son analyse du processus de Barcelone qu'il considère comme un échec, au moins pour deux raisons: la première c'est que l'UE ne s'y est pas engagée véritablement, ayant été distraite par les élargissements successifs, et la deuxième, c'est que l'UE est demeurée prisonnière du volet «économique» et a négligé les deux autres volets.

Ce diagnostic est sévère et manque de nuances. Il est vrai que le processus de Barcelone n'a pas été à la hauteur des objectifs initiaux affichés. Économiquement, il n'a pas réduit les écarts de prospérité, n'a pas accru l'attractivité de la région pour les investissements directs étrangers et n'a bénéficié que d'un financement limité et mal utilisé au moins dans la première phase de Meda 1. Politiquement, aucune charte de paix et de stabilité n'a pu être signée faute de langage commun entre les partenaires du Nord et du Sud. La participation d'Israël au partenariat euro-méditerranéen avec d'autres Pays arabes (considérée par les responsables de l'UE comme un acquis majeur) n'a pas empêché l'État hébreu de continuer sa colonisation des territoires palestiniens et arabes et de détruire les infrastructures du Liban lors de sa dernière confrontation avec le Hezbollah libanais, en 2006. Culturellement, la relation culturelle de l'Europe avec son environnement arabe et turc a beaucoup souffert de la stigmatisation abusive de l'islam, surtout depuis le 11 septembre 2001, et par le débat identitaire européen, surtout lors des discussions sur le projet de la constitution européenne, comme si être européen, c'est d'abord ne pas être arabe, turc ou musulman.

Il est par ailleurs injuste de trop noircir le tableau. Le partenariat euro-méditerranéen a permis l'éveil et la participation des acteurs de la société civile, suscité un intérêt académique considérable, facilité le développement de réseaux d'Instituts (Euromesco et Femise), financé en partie une Académie diplomatique méditerranéenne, donné naissance à une grande fondation culturelle euro-méditerranéenne, impulsé la création, souvent spontanée, de centaines d'initiatives, de centres de recherches, d'instituts euro-méditerranéens (Iemed à Barcelone, par ex.) ou de maisons de la Méditerranée (comme celle de Marseille). Il a également permis des rencontres fructueuses sur le plan humain, mais

---

<sup>3</sup> JEAN-LOUIS GUIGOU, *La reconexion des Nord et des Sud: l'émergence de la région méditerranéenne (ou la théorie des quartiers d'orange)*, in «Géoéconomie», no. 42, 2007, pp. 55-60.

aussi politique. Il a également sensibilisé beaucoup des habitants du Nord de l'Europe à la problématique méditerranéenne.

Mais, surtout, on ne peut raisonnablement incriminer la seule UE pour les failles et les manquements du partenariat. Les Pays du Sud ont souvent traîné les pieds en matière de réforme, et n'ont rien fait de significatif pour promouvoir l'intégration sous-régionale. Certes, il y a eu l'accord d'Agadir auquel participent le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie, mais ces quatre Pays n'ont pas de frontières communes et l'accord demeure largement velléitaire et virtuel.

La politique de voisinage (pev) est plus problématique<sup>4</sup> et suscite davantage de questions que le partenariat euro-méditerranéen. D'abord par une bilatéralisation excessive qui met l'intégration productive régionale hors de portée, par la fermeture de tout horizon d'adhésion, par le chevauchement avec les autres initiatives en cours. «Cimetière des illusions perdues»<sup>5</sup>, la pev ne suscite par l'enthousiasme des foules. Mais les États du Sud y souscrivent, semblent jouer le jeu, et tentent de maximiser leurs bénéfices tout en minimisant leurs sacrifices (surtout sur le plan politique). Pour les avocats de l'Union méditerranéenne, la pev est trop large et concerne des États trop divers qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, ne partagent pas les mêmes identités, et ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs.

Ici le diagnostic ne manque pas de pertinence. La question est de savoir si le cadre de l'Um et le nombre plus limité des États participants offrirait de meilleures perspectives en termes de travail commun, de cohérence, de coordination avec d'autres initiatives et d'impact sectoriel et global.

c) L'érosion du rôle de la France, c'est le 3<sup>ème</sup> diagnostic. On le trouve moins dans les discours de Sarkozy que dans le rapport Avicenne. Cette marginalisation de la France dans sa périphérie immédiate, surtout au Maghreb, serait le résultat d'une politique étrangère assoupie, d'un manque d'activisme français et, à l'opposé, d'un surcroît de volontarisme politique d'autres acteurs notamment les États-Unis qui ont lancé, depuis l'initiative d'Eisenstadt pour le Maghreb, et la signature d'un accord de libre-échange avec le Maroc en 2004, une véritable offensive commerciale<sup>6</sup> pour conquérir de nouvelles

<sup>4</sup> BICHARA KHADER, *L'anneau des amis* (Ring of Friends): *la nouvelle politique de voisinage de l'Union Européenne*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 2007, 4, pp. 585-616.

<sup>5</sup> YASSIR BADR EDDINE, *Politique de voisinage: cimetière des illusions perdues*, in «Perspectives du Maghreb», no. 8, décembre 2006, p. 18.

<sup>6</sup> BICHARA KHADER, *La nueva ofensiva comercial de Ee.Uu. en el mundo arabe y el Mediterraneo*, in «Economía Exterior», no. 34, automne, 2005, pp. 1-10.

parts de marché et empêcher que la France et l'Union Européenne ne transforment la région méditerranéenne en «marché captif».

Or la France ne peut pas dormir sur ses lauriers. Au Maghreb, en particulier, souligne le rapport Avicenne, il faut redynamiser sa politique étrangère, assurer une présence, une visibilité. Elle y détient trop d'intérêts politiques, économiques, financiers et culturels pour se laisser distancer par d'autres acteurs, ou voir son rôle dilué dans des initiatives trop globales qui la relèguent à un second rang.

On comprend maintenant pourquoi le président français veut remettre la France à la place qui lui revient par la géographie, l'histoire et les intérêts. Son discours se comprend eu égard à l'image que la France a d'elle-même et du rôle qu'elle croit lui revenir. Mais surtout il se justifie pleinement: impliquer les Etats les plus proches et les plus concernés dans des initiatives régionales est quelque chose qui se pratique ailleurs en Europe.

A cet égard, l'on peut se demander si les concepteurs du projet d'Um ne se sont pas inspirés des initiatives en cours au Nord de l'Europe, telles que:

- le Conseil des Etats de la mer Baltique, mis sur pied en 1992 et qui fait de la sécurité collective un de ses objectifs primordiaux;
- le Conseil euro-arctique de la mer de Barents, créé en 1993 à l'initiative de la Norvège;
- le Conseil arctique (1996) qui unit les Pays scandinaves, la Russie, le Canada, les Etats-Unis et l'Islande et qui se focalise sur la protection de l'environnement dans une région qui couvre plus de 1.5 million de km<sup>2</sup>;
- le Conseil nordique (1996);
- la dimension septentrionale, lancée en 1997 et qui regroupe l'UE, la Russie, l'Islande et la Norvège dans le but de promouvoir des projets communs et d'améliorer les conditions de vie des populations des zones frontalières.

Toutes ces coopérations renforcées, autour de problèmes concrets (gestion de la frontière, trafics de tous genres, exploitation des ressources halieutiques, ou naturelles, transport maritime, pollution, etc.) regroupent un nombre limité d'Etats voisins ou d'Etats concernés.

Toutes ces coopérations régionales sont soutenues par l'UE, à titre de pourvoyeur principal d'aide, ou à titre subsidiaire. L'UE s'en réjouit, ne s'en offusque pas, et parfois elle y est associée de plein droit. Fait saillant, une résolution du Parlement européen, en date de janvier 2003, invitait la Commission à étudier la viabilité d'une ligne budgétaire distincte consacrée à la dimension septentrionale dans le budget de 2004. On ne sait pas ce qu'il est advenu de cette proposition. Mais c'est une indication que l'idée d'un Conseil méditerranéen,

voire d'une Dimension méridionale méditerranéenne n'est pas en soi absurde.

Ainsi, au vu de ce qui se passe ailleurs, la proposition française d'Um ne manque pas d'à-propos et fait sens, puisqu'il s'agit globalement de maximiser les champs de coopération entre des voisins, autour d'intérêts partagés, pour «tracer les lignes d'un futur commun souhaitable»<sup>7</sup>. En somme il s'agirait de mettre en place quelque chose qui soit plus petit que la pev (politique européenne de voisinage) et plus efficace que le pem (partenariat euro-méditerranéen). Quelque chose qui serait, si je m'autorise sa formulation en anglais, *smaller than the European neighbourhood policy and smarter than the Barcelona process*.

Mais alors pourquoi cette levée de boucliers contre l'Union méditerranéenne?

### III. RÉACTIONS À L'INITIATIVE FRANÇAISE

Rarement une proposition comme celle de N. Sarkozy a alimenté autant de débats et suscité autant de réactions. C'est d'ailleurs son premier mérite: cela traduit le retour de la Méditerranée au centre des préoccupations et souligne l'importance de l'enjeu méditerranéen. Ali Bensaad et Jean-Robert Henry le soulignent clairement: «A l'échelle continentale, le rapport à la Méditerranée est devenu un des facteurs organisateurs du projet européen et un révélateur de ses crises...». Pour la France en particulier, son rapport à la Méditerranée, et plus spécifiquement au Maghreb, n'est pas seulement un enjeu majeur de politique étrangère, «c'est aussi un enjeu qui touche profondément à l'histoire et à la composition de la société française»<sup>8</sup>.

Le deuxième mérite de la proposition c'est de sortir l'UE de son apathie, de l'amener à s'interroger sur la pertinence, la cohérence, et l'efficacité de ses politiques méditerranéennes, de procéder à une véritable évaluation de son action, et de répondre aux questions qui lui sont constamment posées: pourquoi les dirigeants arabes ont-ils fait défection lors du sommet du X<sup>ème</sup> anniversaire du processus de Barcelone? Pourquoi celui-ci n'a pas réussi son pari de réduire les écarts de prospérité entre les partenaires, d'impulser de véritables réformes politiques, et de retisser les fils du dialogue culturel? Pourquoi la dégradation de la situation en Palestine a-t-elle contaminé le processus

---

<sup>7</sup> Pascal Lorot, éditorial d'un numéro spécial de «Géoéconomie» consacré à l'Union méditerranéenne (2007, 42, p. 5).

<sup>8</sup> Dans «le Quotidien d'Oran», 7 juin 2007.

de Barcelone, alors que l'UE européenne misait, au contraire, sur les retombées positives du partenariat euro-méditerranéen sur le processus de paix israélo-arabe? Pourquoi la politique de voisinage est vue par les Pays du Sud comme une simple compensation pour les Pays qui n'ont pas vocation à l'adhésion? Et en quoi cette bilatéralisation excessive, qui fonde la pev, peut-elle contribuer à une «dynamique régionale productive»?

En adoptant une posture critique par rapport aux politiques européennes de la Méditerranée, même si elle me paraît excessive dans la formulation et peu nuancée quant au contenu, le président Sarkozy ouvre à nouveau le débat, au sein des institutions européennes, sur la logique profonde de leurs interventions en Méditerranée.

Le troisième mérite de l'Um c'est l'approche pragmatique du projet, le gradualisme de la méthode, l'égalité 'affichée' entre les participants et le nombre réduit des Etats impliqués. A cet égard, il faut rapidement lever le voile: qui seront «les heureux élus» outre les 8 Pays méditerranéens de l'UE? Va-t-on, dans un premier temps, inviter les 23 Pays de la Méditerranée? Ou simplement les Pays du Maghreb auquel on adjoint quelques Pays du Machrek?

La question est importante car elle pourrait déterminer à la fois l'efficacité recherchée du projet, mais aussi l'accueil qui lui sera réservé. Hubert Védrine serait favorable à la deuxième option: «Il faut éviter d'inclure trop de Pays avec tous leurs problèmes... Il faudra commencer avec quelques Pays, puis élargir l'Union à d'autres...»<sup>9</sup>.

En dépit de ces quelques mérites, les réactions ne sont guère enthousiastes. Voyons cela de plus près.

#### a. Réactions européennes

Très vite l'Um suscite, au sein de l'UE, un certain agacement. Ainsi Michel Rocard, ancien premier ministre, et député européen, expliquait le 7 septembre 2007 qu'il avait refusé une mission qu'entendait lui confier le président Sarkozy sur l'Um estimant que «cette mission risquait d'ouvrir un conflit dommageable, et en tout cas paralysant, avec les institutions européennes [...] J'ai proposé», ajouta-t-il, «de s'y prendre autrement et de changer le calendrier de la mission, mettant des étapes et négociant d'abord avec l'Europe [...] mais le président n'a pas souhaité cette distinction».

Cette réaction est révélatrice des réserves européennes sur la démarche et la méthode du président français. Certes, ceux en charge

---

<sup>9</sup> Cité par KATRIN BENNHOLD, *Mediterranean Union Plan: lofty but vague*, in «International Herald Tribune», 25 oct. 2007, p. 3.

du dossier méditerranéen, au sein de la Commission, sont conscients de l'urgence de dynamiser les politiques en cours. D'ailleurs, le 3 septembre 2007, Benita Ferrero Waldner, commissaire chargée des Relations extérieures, réunissait, à cet effet, la toute première réunion entre les ministres des «16 Pays voisins» concernés par la pev. A une question de H. Ben Ayache sur l'Um, la commissaire a été on ne peut plus clair: «Tous les projets qui entrent dans cette dynamique, et qui pourraient être portés par l'UE son bienvenus. Mais cela doit entrer dans ce cadre»<sup>10</sup>. Dans une autre déclaration, la commissaire récusait ouvertement la démarche solitaire du président français: «Nous sommes en faveur de tout ce qui peut renforcer la coopération, pour autant que l'ensemble de l'Union Européenne soit impliqué, même si certains états sont plus intéressés que d'autres»<sup>11</sup>.

D'autres réactions reflètent certains doutes quant à la pertinence de l'idée même de l'Um. Au nom de la Présidence de l'UE, Victor Monteiro estimait qu'il était impossible d'envisager le lancement de l'Um réunissant des Pays tiers méditerranéens «sans avoir réglé au préalable les problèmes politiques entre eux». Réflexion pertinente mais qui n'avait pas été prise en compte lors du lancement du processus de Barcelone où on a invité des Pays toujours en conflit.

Au sein de la Commission européenne et du Parlement européen, certaines voix s'interrogent sur la pertinence d'un projet d'essence intergouvernementale dont nombre de domaines d'intervention envisagés (environnement, sécurité collective, énergie, développement humain et social, dialogue culturel, etc.) ne relèvent plus, du tout ou partiellement, de la compétences des Etats, mais des compétences de l'UE. En plus, les enjeux qui fondent l'Um proposée ne concernent pas seulement les Pays européens méditerranéens, mais également les autres. Sans oublier naturellement qu'il sera difficile de financer des initiatives avec l'argent de l'UE si tous les Pays ne sont pas consultés, et éventuellement associés.

#### *b. Réactions des Etats méditerranéens*

Les États européens de la Méditerranée évitent jusqu'ici l'opposition frontale, mais il est clair, même si l'idée d'une coopération renforcée peut légitimement les séduire, que l'activisme français les prend de court et finalement les agace. Aussi disent-ils soutenir le projet, mais du bout des lèvres en assortissant le soutien d'avertisse-

---

<sup>10</sup> Entretien distribué à la conférence de Malte, organisée par Medac, les 27-28 octobre 2007.

<sup>11</sup> [www.Europa.eu.int/relations\\_exterieures](http://www.Europa.eu.int/relations_exterieures).

ments clairs: «Cette Um doit s'inscrire dans une approche globalement euro-méditerranéenne», affirme Miguel Angel Moratinos, ministre espagnol des Affaires étrangères. Le président du Conseil italien fait montre de la même prudence.

En somme, les réactions européennes portent autant sur la méthode que sur la pertinence, la compétence et le financement de l'Um. Les Français s'attendaient-ils à un tel scepticisme? Probablement pas, à en juger par certains propos irrités de leurs diplomates. Ainsi l'ambassadeur Degallaix s'est étonné de telles réactions, alors que l'Um n'est, à ce stade, qu'une idée, un concept et s'est empressé de lever «quelques contresens» dans les réactions à l'idée française. Tout d'abord, dit-il, l'Um «n'est pas une machine de guerre contre le processus de Barcelone, ni un substitut», qu'«elle ne repose pas sur un groupe pionnier des *happy few*», qu'il s'agit d'«un partenariat ouvert et non fermé», et que l'Um «est une idée tournée résolument vers des résultats». L'ambassadeur griffe au passage le partenariat euro-méditerranéen demeuré «prisonnier des considérations politiques», liées à la situation du Moyen-Orient et à la lutte contre le terrorisme et l'immigration. Certes ce sont des questions «essentiels», mais elles «ne doivent pas empêcher des progrès sur d'autres dossiers»<sup>12</sup>.

Au Sud de la Méditerranée, on ne peut pas dire que l'Um suscite un engouement particulier. Au Maghreb, le Maroc recherche surtout un 'statut différencié' du fait de sa proximité géographique, de son implication dans les projets communautaires (système Galileo, participation à l'opération Althéa en Bosnie, et signature de l'accord «Ciel ouvert» etc.). Mais, en attendant, le ministre marocain des Affaires étrangères, Taïeb Fassi-Fihri, se dit favorable à l'Um. Mais l'ambassadeur du Maroc à Paris, Fathallah Sigilmassi<sup>13</sup>, avertit: si l'agenda de l'Um c'est freiner l'immigration et lutter contre le terrorisme et s'il s'agit essentiellement de préserver la sécurité de l'Europe, alors «je ne pourrai pas vendre le projet à mon Pays».

L'Algérie s'en tient à son accord d'association avec l'UE. Quant à la Tunisie, elle préférerait un renforcement de la formule 5+5 relative à la Méditerranée occidentale.

Dans le Machrek arabe, on demeure dubitatif quant à la valeur ajoutée de l'Um et quant à sa capacité de surmonter les contraintes structurelles qui ont handicapé le processus de Barcelone. Mais cela n'empêche le président Mubarak de se montrer ouvert: «Personnellement, je pense que c'est une excellente proposition qui mérite d'être

---

<sup>12</sup> [www.webmanager.center.com/management/article](http://www.webmanager.center.com/management/article).

<sup>13</sup> Cité par BENNHOLD, *art. cit.*.

examinée»<sup>14</sup>. Cela me rappelle la réplique cinglante de Mao Tsé Toung à un diplomate européen qui lui demandait ce qu'il pensait de l'Occident. «C'est une bonne idée», lui répondit sarcastiquement le dirigeant chinois.

Les Turcs sont plus ulcérés par le justificatif de l'Um. «*It is a non starter*», réagit Sinan Ulgen, un ex-diplomate turc. Les Turcs n'acceptent pas que l'Um soit présentée comme un prix de consolation, un ersatz ou une alternative à leur volonté d'adhésion. Certes la Turquie jouera le rôle qui lui revient de droit dans toute architecture méditerranéenne, mais pas au prix d'une non-adhésion.

A l'opposé du concert des opposants et sceptiques, la position d'Israël est plus favorable, mais les raisons invoquées en disent long sur leurs attentes. Un diplomate israélien le dit sans détours: «L'Um nous offre une autre occasion pour dialoguer avec des pays avec lesquels nous avons eu quelques difficultés à parler». Ainsi l'Um serait une enceinte qui permettrait à Israël de normaliser ses relations avec ses voisins sans devoir se réconcilier avec eux, c'est-à-dire, résoudre le conflit qui les oppose à l'Etat hébreu.

#### c. Réactions des médias et des intellectuels

Celles-ci sont de la même veine, généralement dubitatives et sceptiques. Mais certains intellectuels reconnaissent à l'Um quelques vertus. Ainsi en est-il d'Alexandre Adler, qui lui reconnaît quatre vertus:

- avec l'Um, on sort par le haut du processus de Barcelone, qui n'était qu'un arrangement et sans mécanisme de propulsion. Avec l'Um, le politique sera décisif: les Etats doivent assumer leurs responsabilités et donc mettre un terme à leurs rivalités;
- le nouveau mécanisme énonce de manière implicite que «les différents secteurs géographiques du monde musulman appartiennent à des espaces plus vastes qu'ils partagent avec des non-musulmans»;
- ce même mécanisme oblige, par sa logique même, Israël et ses voisins à se reconnaître mutuellement;
- l'Um est un précédent excellent pour proposer ensuite une Union eurasiennne, regroupant la Russie, l'Ukraine, les Pays du Caucase et l'Asie centrale.

Si telles sont les uniques vertus du projet d'Um, la France a tout intérêt à le mettre au placard. En effet, il faut être naïf d'imaginer que l'Um puisse, par le simple fait d'exister, régler des conflits comme celui du Proche-Orient, qui dure depuis 60 ans. Si, en amenant

<sup>14</sup> In AHYAN SIMSEK, *Debate over Mediterranean Union heats up in Europe*, in «Southern European Times», 13.08.2007.

Arabes et Israéliens à travailler ensemble, l'on pouvait, par miracle, convaincre Israël de se retirer des territoires occupés, de démanteler ses colonies et de détruire le mur de la honte qui éventre les territoires de Palestine, alors tout le monde se mobiliserait pour mettre l'Um sur pied. La réalité, malheureusement, n'est pas aussi simple. Le projet du marché commun n'a pas précédé le règlement des conflits européens et la réconciliation franco-allemande, il est venu après. Vouloir faire le contraire au Proche-Orient c'est postuler que l'intégration conduit à la paix, alors que c'est la paix qui – dans l'expérience européenne – a permis le projet d'intégration.

Quant à dire que l'Um va convaincre les Pays musulmans qu'ils font partie d'un vaste ensemble, c'est redécouvrir la poudre, comme s'il fallait l'Um pour s'en rendre compte. Pour ce qui est de l'effet de démonstration sur d'autres aires géographiques, voilà une bien téméraire prophétie.

Jean-Claude Casanova<sup>15</sup>, autre éminent spécialiste, se contente d'affirmer que l'Um est «un chemin juste et difficile». Chemin juste, il dit, parce que «si cette Union se réalisait, elle serait le point de rencontre des trois sœurs latines... des autres Pays méditerranéens de l'Europe et des partenaires extérieurs...». L'observation est bien maigre. En revanche Casanova est plus pertinent lorsqu'il détaille les écueils:

- le premier consiste à persuader les partenaires européens qu'un cadre nouveau s'impose pour donner une énergie plus grande à la coopération;

- le deuxième tient à la question turque. Est-ce que N. Sarkozy sera en mesure d'expliquer que son refus de l'adhésion de la Turquie «ne repose sur aucune hostilité aux Pays musulmans que l'on souhaite associer à l'Europe dans un cadre où ils restent ce qu'ils sont et l'Europe reste ce qu'elle est»;

- le troisième écueil vient de la qualité même du projet. En effet, «il est rare de voir des hommes d'Etat adhérer rapidement à une idée juste».

En somme, suggère Casanova, l'Um est une idée juste parce qu'elle insuffle une énergie nouvelle, mais il faut convaincre l'UE de son utilité, persuader les Turcs de «rester là où ils sont» et convaincre les chefs d'Etat de soutenir cette «idée juste».

Au niveau des chercheurs, la clarification de Michael Emerson et de Nathalie Tocci<sup>16</sup> ressemble à un catalogue de questionnements sur

---

<sup>15</sup> JEAN-CLAUDE CASANOVA, *L'Union méditerranéenne: un chemin juste et difficile*, <http://info.club.Corsica.com/casanova>.

<sup>16</sup> *A little clarification, please, on the Union of the Mediterranean*, «Ceps commentary», 8 juin 2007.

le rapport de l'Um au processus de Barcelone, sur les domaines d'intervention de l'Um (qui recoupent les compétences de l'UE), sur sa valeur ajoutée, sur le chevauchement possible avec les autres politiques européennes.

Pour les auteurs, qui se veulent constructifs, une meilleure idée serait de revoir l'architecture du processus de Barcelone et de la politique de voisinage, par exemple en séparant les voisins méditerranéens des voisins de l'Est et du Caucase. Cela rejoint ma propre proposition, à la différence près que je propose de scinder la pev en trois groupes et non deux:

- une Initiative UE-Pays de l'Est-Pays du Caucase;
- une initiative euro-arabe;
- une initiative EU-Israël.

C'est la seule manière de contourner l'obstacle du conflit israélo-arabe qui contamine tous les projets de coopération en cours. Mais une fois le conflit résolu, Israël pourra rejoindre les autres Pays du Proche-Orient et participer à des activités régionales.

Le point de vue d'Alvaro Vasconcelos<sup>17</sup>, directeur du Centre de l'Ueo à Paris et ancien secrétaire général d'Euromesco, est intéressant. Vasconcelos revient sur le postulat de base du processus de Barcelone qui veut que le développement des Pays tiers méditerranéens conduit nécessairement à leur stabilité, peut-être même à leur démocratisation. Or, dit-il, cette «équation développement-stabilité a été un échec». Il convient désormais, affirme-t-il, de donner la priorité à la démocratie. Mais, en dépit des critiques légitimes du processus de Barcelone, celui-ci reste, aux yeux de Vasconcelos, «le cadre le plus adéquat», mais il faut le renforcer, par exemple par un plan Marshall pour la Méditerranée (proposition du ministre portugais Luis Amado), ou par «une Union euro-méditerranéenne» (proposition de Moratinos). Cette dernière idée a, à l'évidence, les faveurs de l'auteur, car l'Um bouscule une règle établie qui veut que la problématique méditerranéenne soit posée dans «le cadre d'une perspective commune», ce qui signifie que la Méditerranée est la frontière Sud de l'Allemagne et que l'Estonie est la frontière Nord du Portugal. Ainsi, pour lui, le seul projet véritablement mobilisateur pour la région «est une communauté euro-méditerranéenne basée sur des valeurs ayant contribué à la réussite de l'intégration européenne». Cette communauté euro-méditerranéenne aura pour principale tâche de faire la paix, condition nécessaire aux projets régionaux et à l'approfondissement démocratique.

---

<sup>17</sup> *Une Union euro-méditerranéenne*, in Med2007, Iemed-Cidop, Barcelone, 2007, p. 15.

Cette idée de la paix comme fondement de tout projet euro-méditerranéen est reprise par Pascal Boniface<sup>18</sup>. «Si l'Europe a avancé, c'est parce qu'elle était en paix» écrit Boniface. Et il ajoute avec justesse: «Les projets communs ont consolidé la paix, ils ne l'ont pas précédée».

Cet argument peut difficilement être réfuté car, avant de partager les fruits de la paix, il faut d'abord la faire.

Une dernière réaction renvoie à l'américanophilie du président français. Laissons de côté les comparaisons peu élogieuses entre Sarkozy et Aznar, propres à certains journalistes espagnols. Mais certains journalistes du Sud<sup>19</sup> font remarquer que l'Um est pour la France ce que le projet du Grand Moyen-Orient est pour les Etats-Unis. Or, disent-ils, regardez où nous a mené le projet du Grand Moyen-Orient? Il ne faut pas répéter la même erreur, avertissent-ils.

#### IV. L'UNION MÉDITERRANÉENNE: UNION DE PROJETS OU PROJET D'UNION

L'idée d'Um n'a pas germé dans la tête du président français: elle est le fait d'une orchestration collective, dans laquelle ont participé des experts, des députés de l'Ump et les principaux conseillers de l'Elysée. Déclarée comme 'axe majeur' de la politique étrangère française, l'idée s'est imposée dans les débats institutionnels et médiatiques. Comme une Union de projets, plus qu'un projet d'Union, l'Um s'inspire des débuts de la construction européenne et se fonde sur la méthode des pères fondateurs du projet européen: des actions concrètes et des solidarités construites. Avec le temps, elle pourrait se doter d'institutions propres et éventuellement d'institutions communes avec l'UE.

Mais il y a deux éléments qui rebutent dans l'initiative française: ce n'est ni une politique méditerranéenne de l'Union Européenne, ni une politique arabe de la France<sup>20</sup>.

##### a) *L'Um et l'UE*

Un des mérites des initiatives méditerranéennes de l'UE c'est l'implication de tous les membres. En 1998, un chercheur allemand, Volker Perthes, rédigeait un Euromesco paper, avec le titre évocateur

---

<sup>18</sup> *Le projet méditerranéen face au problème israélo-palestinien*, in «Réalités», 1-7 nov. 2007, p. 19.

<sup>19</sup> Cf. par exemple, HABIB KHARROUBI, *Que cache le projet de l'Um?*, in «le Quotidien d'Oran», 22.09.2007.

<sup>20</sup> Jolie formule de Jamil abou Assi, *L'Union Méditerranéenne: nouvelle politique arabe?*, [www.agoravox.fr](http://www.agoravox.fr) (consulté le 25 septembre 2007).

suivant: «*Germany gradually becoming a mediterranean State*» (l'Allemagne devient progressivement un Etat méditerranéen). De son côté, le Danemark a inscrit dans le Livre Blanc «la stabilité de la Méditerranée» comme «intérêt national». Tandis que la Finlande estimait qu'elle était un «Pays riverain de la Méditerranée» dès lors qu'elle adhérerait à l'UE.

Ainsi l'Um pose aux autres Pays européens du Nord un sérieux dilemme. Ceux-ci auront-ils quelque chose à dire? Devront-ils contribuer au financement? A travers quels instruments: Banque européenne d'investissements? Femip? ou une Banque méditerranéenne d'investissements? En outre, ils se demandent quelle forme pourrait prendre cette Um: une institution à part entière avec Conseil, Commission, Parlement et Cour des comptes? Ou une sorte d'un Conseil de l'Europe? Dans ce cas, avec quelle efficacité, quand on sait que le Conseil de l'Europe n'a pas pu jouer le moindre rôle dans la solution des conflits à l'intérieur du continent européen?

Le rapport de l'Um avec les institutions européennes est donc loin d'être clarifié. En revanche, ce qui est certain c'est qu'aucun Pays européen n'acceptera que les moyens financiers de l'UE soient mis au service des seules ambitions de la France.

#### b) *L'Um et les Pays arabes*

On ne voit pas clair non plus dans le rapport Um - Pays arabes. Ceux-ci ne comprennent pas pourquoi le président Sarkozy présente cette Um comme un substitut à «la politique arabe de la France», or le cadre dans lequel il faudrait repenser la politique arabe de la France. Cette politique, initiée avec Charles de Gaulle, était voulue pour rompre avec la vision d'une France alignée sur les positions israéliennes, au moins jusqu'à la guerre de 1967. Elle n'était pas anti-israélienne par définition, mais elle était censée être au service d'une politique française d'équilibre et correspondait parfaitement aux intérêts stratégiques, politiques, culturels et économiques de la France dans une région si proche. Ce n'était donc ni une politique insensée, ni, encore moins, une politique honteuse dont le président Sarkozy chercherait à s'en défaire. Au contraire, elle permettait à la France de s'exprimer librement, de ne pas s'aligner systématiquement sur la politique américaine et finalement de 'faire la différence'.

Or la présentation de l'Um comme une alternative à ce que «jadis on appelait la politique arabe de la France» (discours de Sarkozy) étonne les Arabes, qui décèlent dans ce propos l'influence d'un courant de pensée dans l'entourage du président qui pense que l'affichage d'une politique arabe de la France va à l'encontre d'un rapprochement avec l'Amérique et d'une normalisation avec Israël. Cela explique, sans doute, que Sarkozy, président de l'Ump, se soit rendu à plusieurs reprises en Israël, sans daigner, une seule fois, visiter les

territoires palestiniens et constater, *de visu*, les ravages de l'occupation. Ce penchant pro-israélien est couplé à un virage pro-américain. Sans doute les deux vont de pair. Et l'on peut difficilement en contester la légitimité. Mais ce qui fait problème, pour les Pays arabes, c'est que la consolidation des relations de la France avec Israël et sa réconciliation avec l'Amérique se fasse au détriment d'une politique arabe qui a fait ses preuves: il suffit de constater l'image plutôt positive de la France comparé à l'anti-américanisme rampant dans les populations arabes.

A partir de ce constat, nombreux sont les plumes journalistiques qui voient dans l'Um une sorte manœuvre pour passer au-dessus du conflit israélo-arabe en promouvant des projets régionaux. L'UE a cru, par le processus de Barcelone, faire de même: elle s'est cassé les dents. Avec l'Um, on risque de connaître les mêmes déconvenues.

Alternative à la candidature de la Turquie, substitut à «la politique arabe de la France», l'Um, ainsi perçue, ne séduit pas. Et pourtant, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain: l'Um comme coopération renforcée avec le Maghreb est défendable et c'est bien mon plaidoyer.

#### V. L'UM COMME COOPÉRATION RENFORCÉE EN MÉDITERRANÉE OCCIDENTALE (5+5)

S'il y a bien une région qui devrait se sentir concernée par l'Um, c'est bien la région du Maghreb. En effet, les Pays du Maghreb participent déjà:

- à la Méditerranée occidentale (c'est la fameuse formule 5+5);
- au forum de la Méditerranée pour 4 d'entre eux, sans la Libye;
- au dialogue Otan-Méditerranée (sans la Libye);
- au processus de Barcelone (sans la Libye et la Mauritanie);
- à la politique de voisinage (sans la Mauritanie qui fait partie du groupe Acp, mais une éventuelle participation libyenne est envisagée);
- et il existe, du moins sur papier, une Union du Maghreb arabe (depuis 1989) qui inclut les 5 Pays du Maghreb.

Certes la question du Sahara occidental envenime le climat maghrébin depuis 1975; la crise algérienne a tendu, pendant des années, les relations de voisinage avec le Maroc; la frontière algéro-marocaine est fermée depuis 12 ans; et il existe une rivalité sourde pour le *leadership* régional. Mais toutes ces questions, pour importantes qu'elles soient, n'ont pas le même potentiel destructeur et la même résonance que le conflit israélo-arabe. Par la longévité de ce conflit, par sa violence même, par ses débordements régionaux, par ses retombées internationales, par sa nature, par la qualité des protagonistes, et par l'instrumentation qu'en font les Etats locaux et les acteurs extérieurs,

voire les groupuscules radicaux, ce conflit constitue une source permanente d'instabilité régionale et de tension internationale. Ce n'est pas le cas du Maghreb.

Je ne dis pas cela pour minimiser les différends intra-maghrébins, mais pour affirmer que le Maghreb est possible et nécessaire. D'autant plus nécessaire que la mondialisation en cours exige de rompre avec les méthodes solitaires et les stratégies nationales frileuses et égoïstes, pour que le Maghreb devienne partie prenante et non partie prise des évolutions du monde.

Or, la France dispose au Maghreb d'une assise solide. Les échanges globaux de la France avec les trois Pays du Maghreb central oscillent entre 21 et 22 milliards d'euros par an, dont 8 avec l'Algérie, 7 avec le Maroc et 6 avec la Tunisie et plus d'un milliard avec la Libye, qui sort à peine des années noires de l'embargo occidental (chiffres 2005). L'aide publique française au Maroc, à l'Algérie et à la Tunisie serait de l'ordre de 600 millions euros, c'est plus que l'enveloppe Meda II programmée pour ces trois Pays.

Les étudiants du Maghreb qui font leurs études supérieures en France se comptent par dizaines de milliers (entre 60.000 et 75.000). Et la population maghrébine, ou d'origine maghrébine, installée en France dépasse aujourd'hui probablement les 3 millions de personnes. Les transferts de fonds de ces immigrés, par des mécanismes formels ou des voies informelles, dépassent les 4 milliards d'euros.

La France est présente massivement au Maghreb: le nombre des Français installés dans les Pays du Maghreb est estimé à près de 80.000 personnes, souvent des bi-nationaux. Et généralement on estime que plus de mille entreprises françaises, de toutes les tailles, sont aujourd'hui installées ou actives au Maghreb, dont au moins 38 des 40 grandes sociétés du Cac 40 (l'indice de la bourse de Paris). Sans oublier bien sûr les lycées français au Maghreb qui attirent des milliers d'écopiers.

Ces chiffres sont révélateurs de l'intensité de la relation historique, culturelle et économique de la France avec ces Pays arabes francophones, et de la nécessité d'une coopération renforcée avec ces Pays. C'est donc tout naturellement que, pendant la campagne présidentielle, Philippe Douste-Blazy plaidait pour un tel partenariat renforcé avec les Pays du Maghreb, qualifié d'un «nouveau pacte de confiance» et sensé reposer sur les éléments suivants:

- encourager les réformes nationales, régionales, bilatérales et régionales;
- renforcer les pôles d'excellence;
- relancer le français;
- développer des partenariats durables, surtout dans le domaine de la formation et de la recherche.

L'idée d'un «partenariat avec le Maghreb» est une idée ancienne. Déjà en 2003, avant le sommet 5+5 de Tunis, un groupe d'éminents économistes français<sup>21</sup> rédigeait un remarquable rapport intitulé «5+5, l'ambition d'une association renforcée». L'étude, de belle facture, tirait la sonnette d'alarme: «Face au défi que présente l'élargissement, l'alternative se trouve dramatiquement simplifiée: soit, de manière significative, la Méditerranée accentue son intégration économique [...] et son insertion dans l'économie-monde, soit, rien n'est fait de plus qu'aujourd'hui et notre conviction est que, dans ce cas, la Méditerranée insensiblement se fracturera, multipliant les risques de marginalisation économique et de dérive politique».

En 2007, Nicolas Sarkozy et ses conseillers ne disent pas autre chose. Mais la proposition des économistes d'un «renforcement de la Méditerranée occidentale», à supposer qu'elle ait été lue, n'a pas été retenue puisque c'est l'idée d'Union méditerranéenne qui a finalement prévalu du moins jusqu'à ce jour.

#### VI. PROPOSITION FINALE

Les dés sont loin d'être jetés. D'ici juin 2008, date du premier sommet de l'Um (à supposer qu'il se tienne), beaucoup d'eau coulera sous le pont Mirabeau. Il n'est pas impensable, comme le souhaite d'ailleurs Hubert Védrine, que l'Um soit limitée à un petit nombre de Pays avant son éventuel élargissement à d'autres. Dans ce cas, une Union méditerranéenne limitée au Maghreb sous forme d'un «partenariat régional prioritaire» peut être envisagée et lancée. Présentée en tant que coopération renforcée et impliquant les 8 Pays européens de la Méditerranée et les 5 Etats du Maghreb (auxquels on peut adjoindre l'Egypte), cette Um fait sens. Elle suscitera, j'en suis sûr, l'enthousiasme de tous et le soutien de l'Union Européenne, voire même d'autres acteurs. Pour certains projets précis (par exemple infrastructures, connexion électrique, transport d'énergie etc.), elle pourrait mettre à contribution les «fonds souverains» des Pays pétroliers en collaboration avec des fonds de l'UE et de ses Etats membres. Pour d'autres (environnement, par exemple) elle sera un forum de concertation incluant les autres Pays méditerranéens.

Cette proposition a pour avantage le découplage de l'idée de coopération renforcée avec la candidature turque à l'UE. C'est une autre question et un autre débat. Le lien qu'a fait Sarkozy entre l'Um et la candidature turque a tendu le climat inutilement et finalement a desservi l'idée elle-même. De même le fait d'avoir présenté l'Um comme la perspective, à partir de laquelle la France compte repenser «ce

---

<sup>21</sup> Patrick Artus, Jean-Paul Betbèze, Christian de Boissieu, Jean-Marie Chevalier, Elie Cohen, Michel Didier, Jean-Paul Fitoussi, Pierre Jacquet, Jean-Hervé Lorenzi, Charles-Albert Michalet, Erik Orsenna, Olivier Pastré et Daniel Vitry.

que jadis on appelait la politique arabe de la France», a crispé les Arabes qui n'ont pas compris ce propos. On a du mal à comprendre pourquoi le virage pro-israélien et pro-américain de la politique étrangère française doit signifier nécessairement d'enterrer la politique arabe de la France. Le remarquable rapport Avicenne (d'avril 2007) insiste, au contraire, sur l'importance de l'ensemble de la région arabe pour la France. Je dirais même pour l'UE.

Le partenariat régional prioritaire (prp), que je propose, a aussi l'avantage de ne pas heurter de front l'UE. On sait combien celle-ci est jalouse de ses compétences et combien elle rechigne à mettre ses moyens au service d'ambitions de l'un ou l'autre Etat membre. On sait par ailleurs que souvent elle se cabre devant les critiques, surtout si elles émanent d'Etats membres. La sagesse requiert dès lors d'avoir l'UE avec soi plutôt que contre soi. Or, en présentant l'Um comme un partenariat régional prioritaire, on fait taire les critiques de l'UE. Après tout, ne soutient-elle pas la dimension nordique, qui est une espèce de prp? Ou le Conseil euro-arctique de la mer de Barents?

En limitant le prp au Maghreb+ Egypte, je ne cherche pas à pénaliser ou écarter les Pays du Moyen-Orient, notamment la Jordanie, le Liban, la Syrie, Israël et les territoires palestiniens. Mais tant que nous parlons de «territoires palestiniens» et non de la «Palestine», tout projet de coopération régionale est voué à l'échec. Mais ces Pays du Machrek ne doivent pas rester au bord de la route: ils participent déjà à la politique de voisinage et au processus de Barcelone. Tandis qu'Israël bénéficie d'un traitement privilégié en participant aux grands programmes européens de recherche. La solution du conflit israélo-arabe facilitera énormément la coopération régionale et rendra plus aisée l'inclusion de tous ces Pays dans le prp.

La France et tous les Pays de l'UE doivent dès lors, concomitamment à la mise en route du prp pour le Maghreb+Egypte, se mobiliser pour extraire le Moyen-Orient de l'impasse politique et vider cet abcès de fixation qu'est le conflit-israélo-arabe. Le plan de paix arabe est l'offre la plus généreuse dans ce sens. C'est une chance à saisir. Et la France doit le faire comprendre à Israël et à l'Amérique, maintenant qu'elle dispose de canaux de contact privilégiés.

Ces propos ne disqualifient pas le concept d'Um. Mais si on veut qu'il soit un «nouveau souffle» et non un «nouveau soufflé», selon la jolie formule de Roberto Aliboni<sup>22</sup>, il faut en revoir la méthode. Si c'est une Union de projets et non un projet d'Union, alors pourquoi ne pas l'appeler Union pour le Méditerranéenne et non Union méditerranéenne puisqu'il s'agit, en définitive, des 'grands chantiers de la Méditerranée'? C'est précisément la proposition que je fais d'un partenariat régional prioritaire, que j'assimile à une coopération renforcée limitée à un petit nombre de Pays, mais susceptible d'en impliquer d'autres lorsque les dossiers traités l'exigent.

---

<sup>22</sup> Texte envoyé par Aliboni à l'auteur.