

L'UpM : les impasses d'une ambition

Le nouveau report du sommet risque de compromettre sérieusement le futur développement d'une initiative louable, qui peine à se mettre en route.

Larabi Jaidi

Le deuxième report du sommet de l'Union pour la Méditerranée (UpM), prévu pour la fin de novembre, est un indice de la difficulté à asseoir ce processus sur une chemin de croissance claire, balisé et mobilisateur. Rappelons-nous du lancement en grande pompe qui avait accompagné sa naissance en juillet 2008, au début de la présidence française de l'Union européenne (UE). Il n'y avait de commentaires que pour chanter le succès diplomatique d'une initiative qui devait faire sortir le Processus de Barcelone de sa léthargie. Plus de deux ans après, il est légitime d'esquisser un bilan d'étape. Car, les doutes semblent s'installer sur la capacité de l'UpM à concrétiser ses ambitions: entre blocages politiques, difficultés institutionnelles et réticences voilées de nombreux partenaires européens, l'UpM est au bord de l'impasse. Bloquée au plus haut niveau, elle s'en retrouve sans ressort à sa base (au niveau des projets), limitant *de facto* leur évolution et la confiance en une réelle efficacité et crédibilité de l'institution. Autant la démarche des projets, du primat de l'économique étaient les vecteurs d'une relance de l'euro-méditerranée, autant l'exercice de ce choix exigeait un environnement politique favorable, débarrassé de ces apories qui perturbent la confiance des acteurs. Mais c'était sans compter sur la surdétermination du conflit israélo-palestinien et du jeu à somme nulle des protagonistes. Le projet est-il condamné à jamais ou fait-il face à une phase transitoire de turbulences ?

La crispation politique et le cafouillage institutionnel

Le premier report est intervenu dans un contexte de relations tendues entre Israéliens et Palestiniens. Le ciel du Proche-Orient ne s'est pas éclairci. La difficulté majeure de l'UpM réside en effet dans l'impasse du conflit israélo-palestinien et les crispations que cela engendre. Deux événements ont porté selon lui un coup dur à l'UpM depuis sa création, à savoir l'attaque contre Gaza et l'accession à la tête du gouvernement israélien de Benyamin Netanyahu.

L'UE ne pouvait pas rester passive dans le processus de paix au Proche-Orient, à l'instar des États-Unis. Il fallait très clairement qu'elle prenne position. Le président Nicolas Sarkozy considérait que ce dossier pourrait être dépassé dans les faits par la multiplication des projets et des coopérations économiques favorisant une nouvelle approche entre monde arabe, Palestiniens et Israéliens. Il n'en est rien : tant que ce conflit ne sera pas politiquement réglé par la réactivation et la conclusion d'un processus de paix, le projet euro-méditerranéen aura les pires difficultés à être pratiquement mis en œuvre. Ces tragiques événements ont mis l'UpM en veilleuse pour une durée. Le blocage du processus de paix au Proche-Orient a rejailli sur les questions techniques. Néanmoins, le malaise est bel et bien là. L'échec de la conférence ministérielle sur l'Eau qui s'est tenue le 13 avril 2010 à Barcelone illustre cette réalité. Cette réunion devait déboucher sur l'adoption d'une stratégie pour l'eau en Méditerranée, afin de garantir un accès équitable à cette denrée rare dans la région et d'éviter qu'elle ne devienne l'enjeu de nouveaux conflits à l'avenir. Elle n'aura cependant mené à aucun accord politique. Toutefois, le conflit israélo-palestinien n'avait pas été le facteur exclusif de blocage, les questions des cours d'eaux transfrontaliers en Turquie ayant également conduit à l'échec de cette réunion.

L'UE est décrédibilisée aujourd'hui, chose qu'a favorisé pour beaucoup son incapacité à être un acteur politique dans la région. Ainsi, le pourrissement de la situation israélo-palestinienne incarne toujours aussi bien un facteur majeur apte à être approprié par les gouvernements arabes cherchant à pointer l'existence de « contradictions européennes », sans s'interroger eux-mêmes sur leurs divisions. Les pays arabes voient mal comment composer sérieusement avec une UE qui n'a pas de lignes politique et diplomatique claires, empêtrée qu'elle est le plus souvent dans les contradictions de ses 27 agendas nationaux.

Le conflit politique n'est pas le seul facteur explicatif du piétinement du projet. La gouvernance du processus, co-présidé depuis juillet 2008 par la Fran-

ce et l'Égypte, souffre de quelques défaillances. Le sommet de novembre devait nommer les futurs co-présidents. Cette décision serait prise par consensus, et non à l'unanimité. Le sommet devrait régler aussi les modalités de la présidence tournante. Avec la reprise de ses travaux en l'été 2009, l'UpM semblait commencer à sortir de sa léthargie. L'installation d'un Secrétariat permanent le 4 mars 2010 à Barcelone devait insuffler un souffle nouveau à l'organisation. Cette structure permanente, composée d'un secrétaire général et de six secrétaires généraux adjoints, dont, pour la première fois, un Palestinien et un Israélien, incarne désormais l'UpM.

Malgré la mise en place d'un Secrétariat et la définition de projets concrets, de nombreuses questions sensibles ont cristallisé les débats, laissant peu de latitude pour le moment aux développements des actions de l'UpM : les tractations sur la finalisation des statuts de son Secrétariat, les tensions sur la question du nombre de fonctionnaires par délégations, celle du budget de 10 millions d'euros, les réticences de certains États comme le Royaume Uni à engager des sommes plus importantes que celles versées dans le cadre d'Euromed. Ces différentes modalités auraient dû être tranchées avant le sommet. Mais le pari de l'implication des partenaires de la rive sud n'est pas encore gagné. L'UpM a inventé un nouveau mode de fonctionnement, la cogestion d'un processus. Si cela est plus ambitieux, plus responsabilisant, c'est aussi plus compliqué à mettre en œuvre. Les rencontres et les réunions ont suscité peu de mobilisation (en novembre 2009, seuls cinq membres étaient présents à la réunion du Caire). L'absentéisme parfois criant lors des réunions de l'organisation est également une faiblesse.

Des projets en mal de ressources financières

Six projets structurants ont été retenus (dépollution de la Méditerranée, autoroutes de la mer et autoroutes terrestres, protection civile, plan solaire, enseignement supérieur et recherche, initiative de développement des entreprises). Les six projets validés lors du sommet de Paris du mois de juillet 2008 ont bien été confirmés, mais leur financement reste toujours assujéti à une évolution favorable de l'environnement politique et financier. En juillet 2009, à la veille du premier anniversaire, la Commission eu-



Conférence de presse après le Sommet de l'eau. De gauche à droite : l'ambassadeur égyptien auprès de l'Espagne, Mootaz Ahmadeir ; le secrétaire d'État français pour les Affaires européennes, Pierre Lellouche ; le secrétaire d'État espagnol pour les Affaires environnementales, Josep Puxeu, et le secrétaire général de l'UpM, Ahmad Masa'deh. Barcelone, 13 avril 2010.

/LLUIS GENE/AFP/GETTY IMAGES

ropéenne avait fait un geste politique en renforçant sa contribution aux projets identifiés. 72 millions d'euros ont été affectés, pour la période 2009-2010 aux domaines d'intervention jugés prioritaires. Une partie des fonds a servi à soutenir le fonctionnement du Secrétariat de l'UpM. Cette contribution porte à 90 millions d'euros le budget communautaire total alloué, depuis juillet 2008, aux priorités recensées par l'UpM. Autrement dit, selon Pierre Verluise, la contribution de la Commission européenne de juillet 2008 à fin 2010 serait inférieure au budget pluriannuel de rénovation du zoo de Vincennes (cité dans *L'Union pour la Méditerranée deux ans après le Sommet de Paris*. Juin 2010). Mis à part les frais de fonctionnement du Secrétariat général de l'UpM, les ressources ont été réservées à la Facilité euroméditerranéenne d'investissement et de partenariat (Femip : 32 millions d'euros), à l'environnement-dépollution de la Méditerranée (22 millions d'euros), aux autoroutes de la mer (un millions d'euros) et à l'Enseignement supérieur et recherche (Université euroméditerranéenne en Slovaquie : un million d'euros).

En mai 2010, au deuxième anniversaire de l'UpM, alors que le projet traversait sa première crise, la Caisse Française des dépôts et consignations (CDC), et ses homologues italienne, marocaine et égyptienne avaient annoncé le lancement d'un fonds d'investissement de 385 millions d'euros, baptisé InfraMed. Il

s'agit d'un levier pour le financement et la mise en œuvre de projets concrets dans la zone méditerranéenne, dans des secteurs relevant des priorités définies par la Déclaration de Paris, telles que les infrastructures en matière de transports et l'énergie. Ce projet est lancé conjointement par la CDC (qui contribue à l' hauteur de 150 millions d'euros), la Cassa Depositi e Prestiti italienne (150 millions d'euros), la Caisse des dépôts et de gestion du Maroc (20 millions d'euros) et l'Égypte (EFG Hermes 15 millions d'euros), ainsi que la Banque européenne d'investissement-BEI (qui apportera 50 millions d'euros). Ce fonds devrait permettre de lever des capitaux privés pour financer des projets dans l'ensemble des 43 États membres de l'UpM. (InfraMed Infrastructure allouerait au moins 20 % de ses engagements à des investissements situés respectivement au Maroc et en Égypte, aux côtés de fonds d'investissements qui seront créés à l'initiative d'EFG « InfraEgypt » et de la CDG « InfraMaroc »). Les initiateurs souhaitaient que le couple franco-italien soit suivi par d'autres pays européens. La Caisse des dépôts présente InfraMed comme le « Fonds [...] le plus important voué aux investissements dans les infrastructures des rives méridionales et orientales de la Méditerranée... ». Ce fonds « devrait mobiliser un milliard d'euros à terme ». Si cette éventualité se réalisait, l'UpM changerait d'ampleur. Cette initiative vient rappeler que si l'UpM semble décoller au terme de sa deuxième année, c'est aussi parce que des investisseurs français, italiens, marocains et égyptiens sont venus compléter les moyens – relativement limités – de l'UE (Commission, BEI).

La crise financière, elle, semble beaucoup moins perturber l'avancée des opérations. Son impact est, pour l'instant, difficilement évaluable. Les financements des projets sont en effet négociés individuellement. L'objectif de dépollution de la Méditerranée compte, par exemple, plus de 130 projets. Sur ces initiatives, 44 d'entre elles bénéficient d'un financement de la BEI, répartis entre l'Algérie, l'Égypte, Israël, le Liban, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie et la Tunisie). À la BEI, également chargée du financement des autoroutes de la mer et du plan solaire, on assure que la crise financière ne change rien aux financements qui doivent être attribués à une partie des projets. Elle pourrait même profiter à l'UpM qui pourrait engager davantage de projets en recourant à des partenariats public-privé, l'une des formes de financement privilégié, envisagée dans ce cadre.

Aux six projets annexés à la déclaration du 13 juillet, se sont ajoutés les projets déjà initiés auparavant par le Processus de Barcelone (dit aussi Euromed) : des projets relatifs à la société de l'information, au développement urbain, à la dépollution de la Méditerranée en passant par le tourisme, la santé, le développement humain. Les concepteurs du processus voient dans ce foisonne-

ment « d'idées de projets » une manière de faire travailler les États ensemble pour dépasser les antagonismes régionaux.

Perspectives : l'UpM prendra-t-elle enfin son élan ?

L'UpM a été lancée en réaction au bilan bien maigre du Partenariat euroméditerranéen dans sa dimension multilatérale et sous-régional. Même si l'initiative française s'est faite en dehors des rouages communautaires, la décision de l'inscrire dans la continuité du Processus de Barcelone pouvait contribuer au déblocage politique de ce processus. L'UpM offrait une nouvelle opportunité aux dimensions régionales et multilatérales de la coopération euroméditerranéenne, d'autant plus que la politique européenne de voisinage (PEV), ancrée dans ses principes de conditionnalité et de différenciation sélective était aussi empêtrée dans sa dimension bilatérale et manquait d'ambition régionale. Son avenir est irrémédiablement lié à l'évolution des trois volets constitutifs de son architecture et de son ambition.

■ Tout d'abord, le volet politique

Le contexte dans lequel l'UpM a pris forme reste marqué par des conflits et des tensions politiques qui ont nourri une crise de confiance de part et d'autre. Ces conflits ont considérablement ralenti la mise sur pied de l'UpM, depuis le sommet de Paris, contribuant à sa paralysie institutionnelle. Le rapport du Parlement européen sur l'UpM rappelle que « la vocation première de l'UpM n'est pas de résoudre les conflits qui opposent ses membres depuis des années. Les tensions politiques et les conflits régionaux ne doivent pas freiner la possibilité d'avancer concrètement vers des coopérations sectorielles et multilatérales ». (Vincent Peillon : *Rapport sur l'Union pour la Méditerranée*. Commission des Affaires étrangères. 3/5/2010). Mais, est-il possible de parvenir à découpler le politique de l'économique dans cette démarche ? Les concepteurs du processus voient dans ce foisonnement de « projets concrets » une manière de faire travailler les États ensemble pour dépasser les antagonismes politiques régionaux. On assène à coups de déclarations que c'est précisément parce qu'il y a un conflit qu'il faut continuer à avancer et on rappelle à qui veut l'entendre l'exemple de la CECA. Mais on oublie de préciser que la CECA est un projet qui n'a pu être initié qu'une fois un accord politique conclu entre la France et l'Allemagne.

D'aucuns préconisent d'asseoir la future dynamique de l'UpM sur une géométrie variable. Autrement dit, inciter les pays qui souhaitent travailler ensemble de lancer des projets d'intérêt commun, créant ainsi une force d'attraction pour ceux qui voudraient rejoindre le mouvement dans une seconde phase. Le risque est de

reproduire une démarche que la PEV a épousé sans pour autant parvenir à imprégner la dynamique globale du processus de coopération.

■ Ensuite le volet institutionnel

Une des conditions de la réussite future de l'UpM est de rendre son fonctionnement compréhensible et opérationnel. C'est cette transparence et efficacité qui garantiront des résultats tangibles, mesurables et appréciables par les acteurs impliqués (entreprises, organisations professionnelles, collectivités locales, société civile). Le Secrétariat général est appelé à devenir la cheville ouvrière du dispositif. Son efficacité dépendra non seulement de la capacité de son personnel à travailler de manière autonome mais aussi et surtout d'une délimitation claire de ses compétences et d'une bonne coopération avec la Commission.

Au delà de la mise sur rail des instances actuelles, l'UpM ne peut prétendre à une véritable appropriation de ses ambitions par les acteurs que si elle associe à ses processus de concertation et de décision d'autres institutions représentatives des forces économiques, sociales et politiques régionales. Aussi faudrait-il renforcer le dispositif institutionnel actuel, l'équilibrer en impliquant plus et mieux les Parlements de la région, les autorités locales et régionales et la société civile. L'Assemblée des Parlements euroméditerranéens (APEM), est une institution incontournable pour assurer un suivi régulier des projets. Quant à l'Assemblée régionale et locale euroméditerranéenne (ARLEM), elle peut constituer des relais d'accompagnement essentiels à l'émergence de nouvelles politiques territoriales. Les partenaires sociaux et les nombreux réseaux professionnels et socio-professionnels développés dans le cadre du Partenariat euroméditerranéen doivent être aussi encouragés à s'associer au maximum des activités et des projets de l'UpM.

■ Enfin, le volet du financement des projets

Sur les six grands projets stratégiques et horizontaux répondant à des défis régionaux majeurs, plusieurs font déjà partie du Partenariat euroméditerranéen (la dépollution de la mer, les transports, les énergies renouvelables, l'éducation, les petites et moyennes entreprises, la protection civile). Le pragmatisme commande donc d'agir sur « les complémentarités et de trouver les bonnes échelles de coordination et de mobilisation politique entre les niveaux européens et euroméditerranéens ». Pour marquer l'approche du projet d'une empreinte réellement UpM, il est nécessaire que de nouveaux projets voient le jour (le Parlement européen a proposé la mise sur pied dans le cadre de l'UpM de projets tels un Erasmus junior euroméditerranéen, l'ajout d'un volet culturel, la coopération en matière alimentaire et agricole).

Le financement des projets prévus repose sur des montages de fonds publics et privés qu'il faut pérenniser. L'apport financier de l'UE doit se faire sans porter préjudice aux programmes régionaux euromédi-

terranéens en cours, prévus dans les perspectives financières 2007-2013. Il faudrait aussi avoir une visibilité sur les moyens qui seront destinés à renforcer l'UpM dans les nouvelles perspectives financières 2014-2020.

D'un autre côté, des synergies doivent être dégagées autour des grands projets auxquels contribuent les institutions financières nationales et européennes (BEI-Femip, BERD) et internationales (Banque mondiale) opérant dans la région. La création envisagée d'une banque euroméditerranéenne d'investissement et de développement est susceptible de contribuer à la mobilisation des ressources. Le lancement récent de fonds d'investissement destinés au financement de projets est un bon signe précurseur. Des initiatives privées de cette nature sont handicapées par l'hétérogénéité et le caractère bilatéral des accords protégeant les investissements. L'amélioration de l'environnement juridique et économique des pays tiers, pourrait contribuer à la mise en place d'institutions financières régionales viables et crédibles, à même d'attirer les investissements étrangers. L'adoption d'une charte de protection des investissements commune aux pays de la rive sud ainsi que la création d'un système d'assurance et de garantie financière permettraient d'harmoniser et d'améliorer cette protection. De même, la canalisation des transferts des migrants revêt une importance majeure dans l'apport des sources de financement affectées aux projets.

Conclusion

A la lecture des éléments significatifs du contexte actuel, il n'est pas grandiloquent d'affirmer que l'Europe et ses voisins au sud et à l'est de la Méditerranée sont aujourd'hui à un tournant de leur histoire commune. Sans un esprit responsable et constructif des différentes parties prenantes, il sera difficile de donner un élan à l'UpM et de répondre ensemble et solidairement aux grands défis globaux. Le nouveau report du sommet risque de compromettre sérieusement le futur développement d'une initiative louable, qui peine à se mettre en route. Il ne serait pas étonnant que la réalisation des projets intégrateurs laborieusement montés par les concepteurs de l'UpM soit compromise. L'UE serait confortée dans son prisme de l'Est et sa préférence pour les pays européens du voisinage, les nouveaux adhérents y trouveront un justificatif pour tenter de drainer en leur faveur les déjà maigres moyens financiers du budget européen. La dynamique des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, plombée par les conflits régionaux, restera encastrée dans la dimension bilatérale de ses relations avec l'UE. Quant aux objectifs de sécurité commune, de solidarité et de paix en Méditerranée, ils seront reportés aux calendres grecs et soumis aux aléas et risques de l'environnement. ■