

De Paris à Barcelone, deux ans dans la vie de l'UpM

Malgré les obstacles, le projet euroméditerranéen a fait des progrès : co-appropriation, stabilité institutionnelle et géométrie variable en sont quelques-uns.

José Luis Pardo

En juillet 2008, les chefs d'État et de gouvernement du Partenariat euroméditerranéen décidaient à Paris d'entamer une nouvelle étape dans le Processus de Barcelone en créant l'Union pour la Méditerranée (UpM). Dans l'atmosphère d'euphorie partagée qui caractérisait la réunion, les leaders des deux rives du *Mare Nostrum* se félicitèrent de l'étape historique qu'ils franchissaient, non sans être conscients des défis – nouveaux et anciens – que leur ambitieux projet devait inévitablement relever à court terme.

Un peu plus de deux ans après la constitution de l'UpM et en vue de Barcelone+15, il semble opportun de dresser un bilan. Comme dans le cas du sommet de Barcelone+10, qui s'est tenu dans la capitale euroméditerranéenne en 2005 et a donné lieu à une foule d'études, de rapports et d'opinions sur les réussites de la première décennie du processus, il est probable que le deuxième anniversaire de l'UpM suscite aujourd'hui un intérêt similaire de la part des politologues, chercheurs et experts, reflétant ainsi l'activisme traditionnel et la diversité de l'opinion publique euroméditerranéenne. Comme alors, les jugements divergeront, nourris d'ombres et de lumières, ou de verres à moitié vides ou à moitié pleins selon l'approche choisie.

Quoi qu'il en soit, une analyse de la situation actuelle de l'UpM serait incompréhensible sans tenir compte du contexte de ces deux premières années de vie du projet. Il est vrai – nous en conviendrons tous – que les circonstances sociopolitiques n'ont pas été particulièrement faciles. Sur la rive nord, l'Union européenne (UE) a dû faire face à la compliquée mise en œuvre du traité de Lisbonne – la réforme de traité la plus ambitieuse jamais adoptée par les 27 – tout en combattant les effets très adverses d'une grave crise économique et financière. Sur la rive sud, les laborieux processus de modernisation, décision et exécution des réformes se sont déroulés quelquefois dans des contextes nationaux difficiles qui, à l'échelon régional, n'ont pas encouragé la réalisation d'avancées décisives sur le chemin de l'intégration.

Malgré ces conditions, la voie bilatérale méditerranéenne de la politique européenne de voisinage (PEV)

a connu des réussites très importantes au cours de ces deux dernières années. Beaucoup d'entre elles ont été atteintes pendant le semestre de la présidence espagnole du Conseil de l'UE. Le Maroc jouit d'un statut avancé avec l'UE, et c'est en mars 2010 que Grenade a accueilli le premier sommet bilatéral avec un partenaire méditerranéen dans le nouveau cadre institutionnel créé à Lisbonne. À la fin octobre, la Jordanie et l'UE ont approuvé un nouveau plan d'action – le premier de la nouvelle ère de plans d'action + dans le voisinage Sud – qui reflète un statut avancé avec l'UE. Dans ce même cadre de construction de statuts avancés de relations avec l'UE, se trouvent aussi l'Égypte et la Tunisie. Avec la Libye, l'UE négocie un accord-cadre. Avec la Syrie, les obstacles à la signature de l'accord d'association ont été franchis par l'UE. L'Union est prête à activer de façon immédiate, dès que les conditions le permettront, un *upgrading* des relations avec Israël et l'amélioration des cadres de relations avec la Palestine. Finalement, l'UE est également ouverte à enrichir ses relations avec l'Algérie et le Liban. Ce panorama prometteur, qui devra s'affirmer dans les années à venir par le respect des engagements souscrits dans une PEV renouvelée, n'a été possible que grâce à l'engagement des parties en jeu.

Face à la voie bilatérale, la coopération multilatérale de l'UpM dans le domaine euroméditerranéen présente ces deux dernières années un bilan légèrement plus mitigé. Au delà des raisons qui expliquent le contexte précédemment décrit, une se distingue de toutes les autres : le processus de paix au Proche-Orient. Ses va-et-vient ont influencé directement, dès le départ, l'avenir de l'UpM, tout d'abord avec la crise de Gaza et ses répercussions, puis ensuite avec les aléas du processus des négociations directes. Il est vrai que cela ne devrait pas surprendre les experts, puisque l'ombre gigantesque du processus de paix a toujours plané sur le Partenariat. Quoi qu'il en soit, grâce à la volonté de tous les interlocuteurs, le processus a réussi à vaincre de graves crises cycliques, la dernière datant de 2006. Pour certains, le fait que le dialogue politique, dans cette nouvelle phase, n'ait pas pu ou n'ait pas su limiter les effets de l'impact du processus de paix sur le déroulement de la co-

opération multilatérale peut constituer, s'il persiste à l'avenir, un risque pour le projet de l'UpM.

La co-appropriation, la stabilité institutionnelle et la géométrie variable

C'est dans ce contexte qu'il convient de situer toute analyse objective des réussites de l'UpM. Il est vrai que nous n'avons pas encore de perspective suffisante pour émettre des jugements définitifs (deux ans, c'est trop court pour un projet ayant l'ambition et l'envergure de l'UpM), mais il semble raisonnable d'écouter ceux qui pensent qu'à l'issue de cette première étape, notre ambition commune ne s'est pas suffisamment traduite en résultats tangibles. Doit-on pour cela conclure que le projet UpM n'a pas fonctionné et n'a aucun avenir ? Selon mon opinion, ce pessimisme n'est pas justifié. Au cours de cette première phase de l'UpM, d'importants progrès ont été faits, notamment dans trois des grandes nouveautés de l'UpM : la co-appropriation, la stabilité institutionnelle et la géométrie variable.

– L'UpM a élargi la base de co-appropriation (faisant partie des priorités du Processus de Barcelone depuis l'agenda de Valence) en créant un système original de coprésidences Nord et Sud. Loin des vaticinations qui auguraient que le système, par nature, ne fonctionnerait pas, le schéma des coprésidences – une fois effectués les ajustements initiaux nécessaires – s'est vu renforcé au cours de ces deux ans. Cette réussite a été possible, non sans effort ni sacrifice, de la part de tous les interlocuteurs, qui ont fait preuve de hauts niveaux d'engagement politique, individuel et collectif. La coprésidence égyptienne pour le Sud a dû progressivement différencier ses rôles de coprésidence de l'UpM et de porte-parole du Groupe arabe. La Commission européenne et les présidences tournantes du Conseil (jusqu'à présent, République tchèque, Suède, Espagne et Belgique) ont trouvé un *modus vivendi* dans la coordination communautaire avec la coprésidence française du Nord. L'UE met un point final à ses réflexions internes pour actualiser l'exercice de la coprésidence du Nord et l'adapter aux nouvelles règles d'action extérieure du traité de Lisbonne, et dans un tel processus, l'Espagne souhaite jouer un rôle important. Dans ce domaine de la co-appropriation, soulignons l'intégration réussie des nouveaux participants de l'UpM, qui démontre l'intérêt pour les travaux et, dans le cas des partenaires balkaniques, récupère également une identité méditerranéenne souffrant d'une certaine léthargie. Finalement, la Fondation Anna Lindh et l'Assemblée parlementaire UpM se sont aujourd'hui vues rejointes par une nouvelle institution commune : l'Assemblée régionale et locale euroméditerranéenne (ARLEM) qui apportera au projet l'approche si indispensable des régions et des municipalités.

– Le Processus de Barcelone a fonctionné de façon satisfaisante sans disposer d'une structure permanente. Les services de la Commission et du Secrétariat général du

Conseil jouaient efficacement ce rôle en assistant à la présidence tournante du Conseil. Avec l'UpM, et dans la lignée des schémas de plus grande co-appropriation, il a été accordé d'avancer dans le domaine institutionnel en créant un Secrétariat permanent surtout dédié à ordonner l'exécution et à chercher des financements pour les grands projets de l'UpM. La complexité de la création de ce type d'institutions communes est bien connue, car elle dépend de l'adoption de nombreuses décisions politiques, juridiques, techniques, budgétaires et institutionnelles. Il ne faut pas oublier (dans ce domaine et dans bien d'autres) que l'UpM des 43 membres applique toujours la règle du consensus dans l'adoption des décisions. Après le choix du siège de Barcelone lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères UpM de Marseille en novembre 2008, ces deux ans ont vu l'aménagement du palais de Pedralbes pour accueillir le Secrétariat, l'élection du secrétaire général et de six secrétaires généraux adjoints (représentant de manière équilibrée le Nord et le Sud), la signature d'un accord pour le siège, l'adoption de la structure organique, la définition du règlement interne, du budget initial, du premier programme de travail, des lignes d'intervention de chacun des six départements (financement, projets et développement entrepreneurial ; énergie ; transport et développement urbain ; éducation supérieure et recherche ; eau et environnement ; affaires sociales et protection civile) ainsi que du vade-mecum des critères à respecter par les projets pour être qualifiés « UpM ». Le Secrétariat est donc créé et prêt pour un fonctionnement immédiat. L'effort soutenu de l'Espagne (via une étroite coopération entre les trois niveaux de son administration : État, Generalitat de Catalogne et Mairie de Barcelone) dans la constitution du Secrétariat lui a valu la reconnaissance unanime de tous les partenaires UpM.

– Depuis sa création, l'UpM aspire à devenir une « union de projets ». Au sommet de Paris, six grandes lignes de projets très ambitieux, tant d'un point de vue politique que financier (plan solaire ; dépollution de la Méditerranée ; autoroutes terrestres et maritimes ; protection civile ; initiative PME ; université Euromed), ont été approuvées. Le Plan solaire, qui retient toute l'attention des institutions financières, des partenaires euroméditerranéens et du secteur privé, est tout particulièrement important. Au cours de ces deux années, le niveau de préparation de tous les projets a été très actif, aussi bien en termes de programmation que de recherche de financement (mobilisation des opérateurs, institutions communautaires – Commission, BEI/Femip – et autres institutions financières internationales), quoique peut-être plus irrégulier en matière d'exécution (en raison de sa nature à moyen terme, compte tenu de la complexité et de la nature des projets). Ces activités de préparation et de génération de projets seront désormais canalisées de façon plus visible et ordonnée par le Secrétariat permanent, et constituent ainsi la première base de ses travaux. Un ambitieux *pipeline* de nouveaux projets attend son tour.

Il convient de signaler l'application, dans ces activités, du nouveau principe de géométrie variable. D'autre



Représentants de 90 centres et d'instituts d'études sur la politique méditerranéenne de 39 pays, intégrés au réseau EuroMeSCo, ont analysé les nouvelles voies de coopération euroméditerranéenne pendant la conférence "Barcelone + 15". Barcelone 17 et 18 novembre 2010./MIQUEL COLL

part, l'attention portée aux projets est devenue pleinement compatible – à l'encontre de la crainte initiale de beaucoup – avec le suivi et l'amélioration de l'acquis sectoriel euromed dans des domaines traditionnels et nouveaux de coopération (du domaine commercial, en travaillant pour une stratégie au-delà de 2010 pour l'objectif de la zone de libre commerce, jusqu'à l'énergie, en passant par le transport, l'agriculture, l'emploi, la recherche et l'éducation supérieure, ou encore le rôle de la femme dans le développement de l'Agenda d'Istanbul), complétant l'exécution du Programme de travail quinquennal 2005-2010 du Processus de Barcelone.

La situation du processus de paix a entraîné par deux fois l'ajournement du second sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'UpM à Barcelone, dans lesquels l'Espagne, en tant que pays hôte, a investi de grands efforts. Les 43 continuent néanmoins d'assumer cette tâche avec détermination et engagement (un engagement politique qui, il faut le rappeler, n'a jamais été mis en doute malgré les difficultés rencontrées au cours de ces deux ans).

Le second sommet de l'UpM doit être celui de la consolidation. La non-résolution du processus de paix s'est avérée être un obstacle majeur à la coopération régionale. L'UpM, encourageant le Partenariat euroméditerranéen, aspire à contribuer aux efforts bilatéraux, régionaux et internationaux déployés pour résoudre le conflit.

Le Partenariat a quelquefois été taxé de trop égocentrique. Le sommet refléterait l'intérêt croissant que doit

avoir l'UpM pour contribuer, par ses apports euroméditerranéens, aux débats sur les grands enjeux globaux, et notamment ceux sur la sécurité alimentaire, l'énergie, l'environnement et le changement climatique, ainsi que les stratégies de sortie de la crise économique et financière.

Un sommet adopterait des décisions sur l'organisation des futures tâches de l'UpM, en approuvant ou en favorisant l'adoption d'initiatives fondamentales, préalablement préparées dans le cadre de réunions ministérielles sectorielles (l'Espagne a joué un rôle important dans certaines d'entre elles, comme par exemple les projets de Stratégie euroméditerranéenne de l'eau ou les Chartes euroméditerranéennes de la sécurité alimentaire ou de l'énergie), et en encourageant de nouveaux projets UpM qui devront être structurés et développés par le Secrétariat permanent.

La conclusion de cette analyse sommaire est que l'UpM s'est tracée un chemin dans un contexte difficile. Les objectifs étaient ambitieux, et il est vrai que pendant ces deux ans, elle aurait pu en faire davantage, mieux et plus vite. Dans bien des cas, la tâche des réunions ministérielles sectorielles s'est vue contrariée par le processus de paix au Proche-Orient, ayant conduit à ajourner l'adoption de nouveaux schémas de coopération et la date du Sommet. L'engagement politique soutenu des 43 sur le projet et la constitution du Secrétariat permanent constituent néanmoins une base solide qui permettent d'aborder l'avenir avec un certain optimisme. ■