

L'union pour la méditerranée

L'**Union pour la Méditerranée**, dont l'appellation officielle est « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », est une organisation internationale intergouvernementale à vocation régionale. Elle est fondée à l'initiative du président de la République française Nicolas Sarkozy le 13 juillet 2008 dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.

Elle rassemble des États riverains de la mer Méditerranée et l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Elle compte 44 membres : les 27 de l'UE, l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Mauritanie, Monaco, le Monténégro, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie, la Turquie, et la Ligue arabe (en tant que tel).

Cette organisation se coule dans la structure du processus de Barcelone, un pacte liant l'Europe aux pays riverains de la Méditerranée mis sur pied en 1995 à l'initiative de Jacques Chirac.

Le développement de projets communs consensuels, comme la dépollution de la mer Méditerranée, l'autoroute de la mer et l'énergie solaire, est le but principal de cette organisation

Le Sommet fondateur de Paris

Le sommet fondateur de l'UPM se déroule le 13 juillet 2008 à Paris à l'invitation de la France et de l'Égypte. Les pays riverains de la Méditerranée et de l'UE sont représentés à ce sommet au plus haut niveau de l'État. La Libye assiste au sommet au titre d'observateur et est représentée par son ministre des affaires étrangères. La France, qui assure la présidence du Conseil de l'Union européenne, invite également les chefs d'État et de gouvernement de l'UPM à assister au défilé militaire du 14 juillet.

- **La déclaration commune des 43 États**

La nouvelle institution doit prendre son essor sur six projets mobilisateurs : la dépollution de la Méditerranée, les autoroutes maritimes et terrestres, la protection civile pour répondre aux catastrophes naturelles, une université euro-méditerranéenne, l'énergie solaire et une « initiative méditerranéenne de développement des affaires »². Son organisation est fondée sur une coprésidence entre un dirigeant de la rive nord, désigné selon les mécanismes de représentation en

vigueur au sein de l'UE, et un dirigeant de la rive sud, désigné par consensus dans les États concernés. Le président égyptien et le président français sont les deux premiers coprésidents mais cette décision fait débat³. L'omission de toute référence à la démocratie et aux droits de l'homme dans la déclaration marque une régression par rapport aux objectifs du Processus de Barcelone.

▪ **Les questions en suspens**

Le siège du secrétariat général :



Le président égyptien Mohammed Hosni Mubarak, doyen des chefs d'États arabes, est pressenti pour être l'un des premiers présidents de l'Union pour la Méditerranée

Aucune des six villes pressenties pour accueillir le secrétariat général de l'UPM, Bruxelles, Barcelone, Rabat, Tunis, La Valette et Marseille n'a réussi à faire l'unanimité.

Le financement de l'organisation :

Le budget de l'organisation doit être assuré par le lancement du fonds Inframed par la Caisse des dépôts française et la *Cassa depositi e prestiti* italienne, qui a pour objectif d'atteindre un montant global de 600 millions d'euros⁴. Les riches États du Golfe sont considérés comme des bailleurs de fonds potentiels⁵. Malgré ces manques, ce sommet marque un succès diplomatique pour la France⁶.

▪ **Un cadre pour favoriser la paix au Proche-Orient**

La présence au sein de la même enceinte des chefs d'États ou de gouvernement d'Israël, de la Syrie, du Liban et de l'Autorité palestinienne marque une volonté de dialogue pour résoudre les conflits au Proche-Orient. Le 12 juillet 2008 le président syrien Bachar el-Assad et le président libanais Michel Sleimane annoncent chacun au palais de l'Élysée leur intention de normaliser leur relations diplomatiques en ouvrant une représentation diplomatique respectivement à Beyrouth et à Damas⁷.

▪ **Particularités de certaines délégations**

République tchèque : Envoi du vice-premier ministre, alors que la quasi-totalité des États ont envoyé le chef de l'État ou du gouvernement. Certains ont affirmé qu'il s'agissait d'une réponse aux pressions françaises pour une ratification rapide du traité de Lisbonne.

Belgique : Envoi du ministre des affaires étrangères Karel De Gucht suite à la crise institutionnelle à la suite de laquelle le premier ministre Yves Leterme présentera sa démission 2 jours plus tard.

Maroc : Envoi du frère du roi et non pas du souverain lui-même.

Mauritanie : La Mauritanie est présente alors que ce n'est pas un pays riverain. C'est davantage son appartenance à l'ensemble maghrébin élargi (au même titre que la Libye par exemple et se traduisant par son intégration à l'Union du Maghreb Arabe) qui légitime cette présence *a priori* incongrue.

Serbie : La Serbie, État non riverain depuis 2006, faisait partie du projet initial mais n'est pas présente.

Histoire du projet : de l'Union méditerranéenne à l'UPM (2007-2008)

Le projet français initial



À l'issue du second tour de l'élection présidentielle française, Nicolas Sarkozy lance le 6 mai 2007 un appel pour « bâtir une Union méditerranéenne ».

Le 22 octobre 2005, prenant acte de l'enlisement du processus de Barcelone (censé aider au développement des pays du pourtour méditerranéen) à quelques semaines du sommet marquant ses dix ans d'existence, Panagiotis Roumenotis, ancien ministre des Finances de la Grèce, président de l'association Calame (Centre d'analyse et de liaison des acteurs de la Méditerranée) et Jean-Louis Guigou, ancien directeur de la Datar et président de l'Institut de prospective du Calame, lancent un appel pour une Communauté du monde méditerranéen⁸.

Pendant le conflit Israël-Liban de l'été 2006, cette idée refait surface chez des universitaires et des intellectuels français pour amener Israël et pays arabes à coopérer dans un cadre international sur des sujets consensuels.

Nicolas Sarkozy, alors candidat, lance pendant la campagne présidentielle française de 2007 l'idée d'une Union méditerranéenne (UM). Henri Guaino, conseiller souverainiste influent et porte-plume de Sarkozy, est à l'origine de la reprise de cette idée par le candidat de la droite française : ce projet permet à la fois d'établir une dynamique politique hors de l'Union européenne (UE), que Guaino n'estime guère, et d'offrir une alternative sérieuse à l'adhésion de la Turquie dans l'UE, dont Sarkozy ne veut pas entendre parler. Ce projet français d'Union souligne l'échec du processus de Barcelone.

Dans son discours de Tanger⁹, le 23 octobre 2007, il invite tous les dirigeants des pays riverains de la Méditerranée à participer « sur un pied d'égalité » à une conférence au sommet à Paris en juin

2008, (c'est-à-dire à l'aube de la présidence française de l'Union européenne) qui doit marquer la naissance politique de cette union. Le projet français préconise la coopération entre les pays des deux rives sur des domaines consensuels comme l'eau, l'environnement, l'énergie, les transports. Israël est invité à y prendre part aux côtés des pays arabes.

En septembre 2007, le Président français nomme Alain Le Roy, Ambassadeur chargé de la mise en œuvre du projet d'Union Méditerranéenne.

Les réactions des pays riverains

▪ **L'Algérie**

L'Algérie a, notamment par la voix de son ministre des Affaires étrangères, demandé des « clarifications et des précisions » quant à la présence et au rôle d'Israël dans cette Union, craignant ouvertement que le nouveau cadre ne serve de prétexte à une « normalisation » des relations avec l'État hébreu. On invoque également, pour expliquer les réticences algériennes, une certaine rivalité entre l'Algérie d'une part et le Maroc et la Tunisie d'autre part. Il s'agirait enfin de faire en quelque sorte « monter les enchères » vis-à-vis de Paris.

▪ **Le Maroc**

Les autorités marocaines accueillent favorablement la proposition française. Lors de la visite d'État au Maroc du président français en octobre 2007, le roi Mohammed VI déclare dans son discours de Marrakech : « Nous sommes déterminés à explorer avec vous toutes les opportunités visant à promouvoir une approche inédite et progressive du partenariat ainsi envisagé et une prise en charge novatrice et solidaire des multiples défis de notre espace méditerranéen ». L'ambassadeur marocain à Paris, Fathallah Sijilmassi, est actif dans la promotion du projet.

▪ **La Tunisie**

La Tunisie accepte le projet dès l'été 2007 et le président Zine el-Abidine Ben Ali soutient les démarches de Nicolas Sarkozy tout en rappelant, lors de la visite d'État de ce dernier en Tunisie en avril 2008, sa volonté d'« une participation plus large des pays de la rive sud à l'élaboration des plans et à la prise des décisions »¹⁰. Les chefs d'entreprise tunisiens voient cette union comme un « accélérateur de projets ».

▪ **La Turquie**

Les autorités turques se montrent sceptiques face aux deux buts inavoués de la création de l'UPM, arrêter les flux migratoires des pays du Sud vers l'UE et écarter la Turquie des négociations d'adhésion à l'Union Européenne, tout en lui offrant une contrepartie.

- **L'Égypte**

Le président égyptien Mohammed Hosni Mubarak est aussi favorable au projet. Les milieux intellectuels et universitaires égyptiens se montrent intéressés, tel le professeur de sciences politiques Mona Makram-Ebeid qui dans *Al-Ahram Hebdo* soutient fermement la coopération méditerranéenne et considère que l'Égypte pourrait « jouer un énorme rôle pour être la force motrice de cette Union » aux côtés de la France¹¹. Cependant, comme le note Antoine Basbous, de l'Observatoire des pays arabes, dans *Le Figaro*¹² « *la principale préoccupation de ces dirigeants n'est pas d'intégrer un club de démocraties méditerranéennes, mais de sanctuariser leurs régimes et de maintenir leurs clans au pouvoir (...) Donner la liberté à leur peuple, instaurer un État de droit ou offrir à leur jeunesse une véritable perspective, cela n'est pas à l'ordre du jour* ».

- **La Libye**

Le colonel Kadhafi a, de son côté, montré son hostilité au projet français, parlant d'une tentative de diviser les pays arabes¹³. Il ne souhaite pas qu'une Union pour la Méditerranée soit engagée sans l'appui de tous les pays arabes.

- **La Grèce**

En octobre 2007, le président grec Károlos Papóúlias, qui effectue une visite d'État en France, affirme son approbation et son soutien au projet d'Union méditerranéenne. « La Grèce se montre particulièrement intéressée », selon le service de presse de l'Élysée.

- **L'Espagne et l'Italie**

Les deux pays soutiennent le projet mais restent prudents face à l'enthousiasme français. À Rome lors d'un sommet entre José Luis Rodríguez Zapatero, Romano Prodi et Nicolas Sarkozy le 20 décembre 2007, est lancé un appel en faveur de la coopération méditerranéenne en continuité avec les dispositifs existants¹⁴. Selon l'appel de Rome, le projet intéresserait en premier lieu 25 pays, les 22 ayant un littoral méditerranéen ainsi que le Portugal, la Jordanie et la Mauritanie, tous trois déjà très impliqués dans divers processus euro-méditerranéens.

- **Les États-Unis**

Le journal *Le Monde* parle d'une « bienveillance américaine à l'égard du projet d'Union méditerranéenne »¹⁵. Cette « bienveillance » ne suffit néanmoins pas à faire taire les critiques européennes : aucune concertation n'a eu lieu avec les partenaires européens non-méditerranéens de la France.



Vers l'UPM

Les tensions franco-allemandes et les dissensions françaises

Le quotidien français *Le Monde* rapporte au lendemain du discours de Tanger le scepticisme ambiant des capitales européennes face à un projet français jugé « *peu clair* »¹⁶. La Commission européenne et le Parlement européen sont très irrités par ce projet français qui consacre l'échec du processus de Barcelone et qui marginalise les institutions européennes incapables de donner une impulsion crédible.

Très rapidement, face à la personnalité chargée de superviser le projet, le souverainiste Henri Guaino¹⁷, et face aux multiples voyages du président Sarkozy dans les pays riverains qui éclaircissent peu à peu le projet, excluant les membres de l'UE non-riverains de la Méditerranée (à l'exception du Portugal, de la Jordanie et de la Mauritanie), l'Allemagne fait savoir ses fortes réticences. De plus ce projet, mené sans aucune concertation avec les pays de l'UE, brouille la politique européenne de Nicolas Sarkozy. Certains États européens « bénéficiaires nets », recevant plus de fonds européens qu'ils ne cotisent au budget de l'UE, craignent une baisse des subventions au bénéfice du Sud. Certains haut fonctionnaires de la Commission européenne déclarent que les Français veulent « siphonner » les fonds européens au bénéfice de leur zone d'influence au Sud.

La tension franco-allemande est alors très vive, et lors d'une visite de Henri Guaino à Berlin en janvier 2007 pour éclaircir le projet français, un incident diplomatique avec Reinhard Silberberg, le secrétaire d'État allemand aux affaires européennes, est évité de justesse comme le rapporte *Les Coulisses de Bruxelles*¹⁸.

Les dissensions françaises mettent également en cause la clarté du projet. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État à l'UE, qui prépare activement la présidence française de l'UE du deuxième semestre 2008, exprime de fortes réserves sur le projet original qui, selon lui, brouillerait la politique européenne de la France¹⁹. Ces réserves se font dans le cadre d'une lutte d'influence auprès du Président entre les pro-européens dogmatiques et le conseiller eurosceptique Henri Guaino.



La révision du projet français *a minima* sous la pression allemande (mars 2008) [modifier]

Angela Merkel, chancelière fédérale allemande, devant le Parlement européen. Elle voit dans la première version de l'UM une dynamique politique méridionale concurrente de l'UE (voir ci-contre).

Les 13 et 14 mars 2008 Nicolas Sarkozy défend son projet au Conseil des chefs d'État et de gouvernement de l'UE. Il tente tout d'abord de faire accepter son projet en le présentant à ses partenaires européens comme le double méridional du Conseil des États de la mer Baltique, dont seuls les pays riverains peuvent être membres à part entière, les autres États européens ayant le statut d'observateur. Angela Merkel la chancelière allemande refuse toujours, exige que l'ensemble des États membres de l'UE soient membres à part entière de l'UM et que la Commission européenne ne soit au cœur du dispositif. « *C'est du Barcelone +* », résume Jean-Claude Juncker, le Premier ministre luxembourgeois après le Conseil²⁰.

L'Union méditerranéenne devient officiellement « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ».

Les médias français décrivent cette révision du projet comme l'échec de la diplomatie sarkozyste vis-à-vis de l'Allemagne : l'UM est une « affaire mal ficelée, mal préparée, mal vendue » pour Jean Quatremer sur son blog les Coulisses de Bruxelles. *Le Monde* parle de la « fermeté inédite de Mme Merkel » à l'égard d'un projet lancé selon le journaliste Henri de Bresson « de façon calamiteuse »²¹.

De plus, affaibli sur le plan intérieur (baisse spectaculaire dans les sondages, élections municipales et cantonales désastreuses) le président français était clairement sur la défensive face à ses partenaires courroucés. Le site internet pro-UM et eurosceptique Vox Latina parle quant à lui d'une « Allemagne en relève de l'Empire austro-hongrois ». Alfred Mignot, éditeur-fondateur de Vox Latina critique ce nouveau projet a minima, paneuropéen mettant en avant le potentiel élevé d'inertie résultant du nombre élevé d'États désormais concernés (39) et par le rôle important accordé à la Commission européenne comme pour le processus de Barcelone²².

Un appel de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est lancé, après la révision du projet original, le 28 mars 2008 par le président de l'Euro-région Alpes-Méditerranée et président du Conseil régional de Provence Alpes-Côte d'Azur, Michel Vauzelle : cet appel demande un véritable « Plan Marshall » pour la Méditerranée, afin « d'assurer la paix et la sécurité dans l'espace euro-méditerranéen dont les peuples sont liés par leur communauté de destin »²³.

Tout en se félicitant de voir la Méditerranée retrouver une place sur l'avant-scène géopolitique, de nombreux analystes (Mustapha Benchenane, Mustapha Chérif, Bichara Khader, Charles Saint-Prot...) estiment qu'il serait préférable de relancer le Dialogue euro-arabe qui a le mérite d'éviter des ambiguïtés et de permettre une coopération plus équilibrée entre deux grands ensembles : les 27 pays de l'UE et les 22 pays de la ligue arabe²⁴.

Réunion de Marseille (novembre 2008)

Début novembre 2008 se tint une réunion ministérielle à Marseille. De celle-ci, fut dégagé un consensus selon lequel le siège de l'UPM serait à Barcelone, donc en Espagne. En contre-partie de la présence du siège dans un pays du Nord, le secrétariat général revient à un pays du Sud. Le secrétariat général sera aidé de 5 adjoints : trois européens et deux du Sud, dont un pour Israël, afin que la Ligue Arabe soit membre à part entière de l'UPM.²⁵

Les incertitudes et l'activisme français avant le sommet de Paris

▪ **Les incertitudes sur la présence de certains chefs d'État arabes**

La perspective de la présence d'Israël au sommet de Paris agace fortement certains pays arabes : la Libye refuse de participer à l'organisation et organise même un mini-sommet du refus le 10 juin à Tripoli avec certains pays arabes²⁶. De plus le colonel Kadhafi accuse un tel projet de diviser la « nation arabe ». Le président de la République algérienne entretient le doute sur sa présence, malgré la visite pressante de François Fillon à Alger²⁷. Les autorités algériennes s'interrogent sur la place de leur pays dans l'UPM, alors que la France a beaucoup mis en avant le Maroc, la Tunisie et l'Égypte ; elles ont vu d'un mauvais œil la visite de Nicolas Sarkozy en Israël en juin 2008. « Ce n'est pas l'Union pour la Méditerranée qui doit faire la normalisation (des relations) entre Israël et les pays arabes », souligne le ministre algérien des Affaires étrangères. La présence du président syrien Bachar el-Assad au sommet marque une réconciliation diplomatique franco-syrienne, mais provoque une certaine polémique en France²⁸.

▪ **Les conflits sur le fonctionnement de la future organisation**

Le fonctionnement de cette organisation doit reposer sur un sommet tous les deux ans, sur une coprésidence, assurant une égalité entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, et sur un secrétariat permanent. Nicolas Sarkozy envisage d'être le premier président du nord, et que le premier président du sud soit Mohammed Hosni Moubarak. Il souhaite également que le futur « secrétariat général » permanent soit localisé en Tunisie. Une fois de plus ces initiatives jettent un froid dans les capitales européennes et à Bruxelles : « Bon, il n'y a pas beaucoup de démocratie, en dehors d'Israël, au sud de la Méditerranée », déclare un fonctionnaire européen aux *Coulisses de Bruxelles*²⁹. « Mais pour le secrétariat, on pourrait au moins choisir le Maroc qui est quand même un peu plus présentable ». La Commission européenne fait savoir finalement qu'elle refuse que Nicolas Sarkozy assure la présidence de l'UPM³⁰ : pour Bruxelles la France peut coprésider l'UPM, mais juste pendant les six mois de la présidence française de l'Union européenne.