



QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)

MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 34 / Curs 2015-2016

**Presque dix ans après son lancement, quel bilan et
quelles perspectives pour l'Union pour la Méditerranée ?**

Hélène Bourdieu

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)
MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 34

Curs 2015-2016

© Facultat de Dret (Universitat Autònoma de Barcelona)

© Hélène Bourdieu

ISSN 2014-153X

Coordinadora de la col·lecció: Dra. Cristina Blasi Casagran, Universitat Autònoma de Barcelona
Cristina.Blasi@uab.cat

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de trabajo son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

PRESQUE DIX ANS
APRES SON
LANCEMENT,
QUEL BILAN ET
PERSPECTIVES
POUR L'UNION
POUR LA
MÉDITERRANÉE

Hélène Bourdieu

Màster Oficial en Integració Europea, UAB,
edició 2015-2016

Profesora: Esther Zapater Duque

RÉSUMÉ:

Créée en 2008, l'Union pour la Méditerranée (UpM) a suscité de nombreuses critiques notamment quant à sa pertinence et à son efficacité comme outil pour la région euro-méditerranéenne. Héritière du Processus de Barcelone mais également du projet français imaginé et défendu par le Président Nicolas Sarkozy, il semblerait que l'UpM continue à chercher son identité comme en témoignent les développements institutionnels qu'elle a connus depuis 2010 notamment et qui en font un outil pertinent pour la région.

RESUM:

Creada en 2008, la Unió per la Mediterrània (UpM) ha generat nombroses crítiques, sobretot en quan a la seva pertinència i la seva eficàcia com a una eina d'utilitat per a la regió euromediterrània. Hereva del procés de Barcelona, així com del projecte francès imaginat i defensat pel President Nicolas Sarkozy, semblaria que la UpM continua buscant la seva identitat, com ho demostren els diferents esdeveniments institucionals que s'han succeït des de 2010, i que, en definitiva, que en confirmen la seva escaïença.

KEY WORDS : Union pour la Méditerranée – politiques euro-méditerranéennes – coopération régionale– développement – intégration

PARAULES CLAU: Unió per la Mediterrània- polítiques euromediterrànies - cooperació regional - desenvolupament - integració regional

Sommaire

Introduction: Presque 10 ans après son lancement, quel bilan et perspectives pour l'Union pour la Méditerranée ?	8
I) Le fonctionnement renforcé de l'Union pour la Méditerranée	10
A) Le double mandat de l'UpM : des ambitions politiques face à une réalité technique	
B) La structurelle institutionnelle de l'UpM précisée	
II) La légitimation progressive de l'Union pour la Méditerranée comme acteur clé de la région	22
A) L'égalité des membres de l'UpM garantie par le fonctionnement paritaire et régional de l'institution	
B) La reconnaissance progressive de l'UpM comme coordinateur privilégié de multiples acteurs euro-méditerranéens	
III) Conclusion	33
IV) Bibliographie	35

Presque 10 ans après son lancement, quel bilan et perspectives pour l'Union pour la Méditerranée ?

« Quand les hommes se trouvent dans une situation nouvelle, ils s'adaptent et changent. Mais aussi longtemps qu'ils espèrent que les choses pourront rester en l'état ou faire l'objet de compromis, ils n'écoutent pas volontiers les idées neuves ».

Jean Monnet, Mémoires.

Loin d'être une idée neuve, le projet d'Union pour la Méditerranée, imaginée initialement comme une Union méditerranéenne, a suscité de nombreuses réactions dès sa naissance, voire même avant. Pourvue d'objectifs ambitieux, la relance du processus de Barcelone a fait émerger de nombreuses critiques de part et d'autres de la Méditerranée, espace convoité et fantasmé depuis bien longtemps.

Lancé en 1995, le processus de Barcelone s'est rapidement révélé limité notamment eu égard à son architecture institutionnelle ainsi qu'à ses objectifs¹. En effet, nombreux ont débattu sa structure institutionnelle et souligné son manque d'envergure, certains y voyant uniquement un pendant de la Politique Européenne de Voisinage (PEV). Ce résultat limité était principalement dû au fait que son fonctionnement ne permettait pas l'établissement d'un véritable cadre de coopération indépendant, empêchant ainsi l'édification d'une communauté méditerranéenne autonome. De ce constat plus que mitigé, la France proposa non pas de revitaliser le processus de Barcelone sinon de le remplacer par un nouveau mécanisme : l'Union méditerranéenne et de donner à cette dernière une véritable impulsion politique,

¹ Abballe-Boloré Vanessa, Howse Robert, L'Union pour la Méditerranée: un nouvel espace juridique. Vers « une nouvelle culture méditerranéenne conciliable avec notre idéal social », Outre Terre, 2009/3 n°23, p.402

ambition qui avait fait défaut à son prédécesseur². Cependant, les nombreuses objections formulées à l'égard du projet français menèrent finalement non à la substitution mais à la relance du processus de Barcelone à travers la création de l'Union pour la Méditerranée, une organisation intergouvernementale qui réunit 43 Etats Membres et qui œuvre pour la coopération régionale afin de rapprocher les deux rives de la méditerranée à travers plusieurs mécanismes. Cependant, depuis le lancement du processus de Barcelone en 1995, on a pu observer un phénomène de juxtaposition des différentes initiatives et champs d'intervention. Ainsi, la PEV ne s'est pas substitué mais a complété le Processus de Barcelone auquel est venue s'ajouter la nouvelle Union pour la Méditerranée en 2008³.

Ainsi, dans un paysage euro-méditerranéen marqué par la multiplication des initiatives et des acteurs⁴, nous pouvons nous interroger sur la pertinence d'une nouvelle institution qui vient alourdir un schéma déjà relativement complexe. Installée dans un contexte géopolitique sensible, l'organisation a connu des débuts difficiles et fait l'objet de nombreuses critiques⁵. Projet diminué par les nombreuses concessions françaises, l'UpM s'éloigne des ambitions fortes affichées par Sarkozy et continue à se développer. En effet, depuis 2010 l'institution a connu un développement indéniable, que l'on abordera dans une première partie (I), tant par le développement de sa structure et de son fonctionnement, qui lui permet d'incarner un outil pertinent pour la région comme nous le soulignerons dans une seconde partie (II).

A travers une étude des textes fondateurs de l'organisation, une analyse de la littérature scientifique existante mais également des observations et entretiens réalisés au cours de ces quatre derniers mois, ce travail a pour ambition de réactualiser le débat quant au bilan et aux perspectives de l'Union pour la Méditerranée presque dix ans après son lancement en s'attachant particulièrement à l'analyse de ses acteurs et de ses mécanismes et de leur évolution depuis 2008.

² Barbé E. (Directrice), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, chapitre 10: Relaciones de la UE con sus vecinos, Madrid: Editorial Tecnos, 2014, p. 202

³ *Ibid.* p.203

⁴ Deodato Cambarau, *Union pour la Méditerranée Rubicube diplomatique ou grand bluff ?*, Confluences Méditerranée 2008/4 (N°67), p. 14

⁵ Camau Michel, *L'Union pour la Méditerranée : « rêve » méditerranéen et malaise européen*, Outre-Terre 2009/3 (n° 23), p. 95

I) Le fonctionnement renforcé de l'Union pour la Méditerranée

Malgré la dénaturalisation indéniable du projet porté le président français qui a vu ses ambitions revues à la baisse⁶, l'Union pour la Méditerranée semble cependant s'être renforcée depuis sa création grâce à ses compétences techniques et politiques mais aussi grâce à la clarification de sa structure institutionnelle.

A. Le double mandat de l'UpM : des ambitions politiques face à une réalité technique

L'UpM tel qu'imaginée par ses fondateurs français revêtait un caractère éminemment politique⁷ tant par les domaines dans lesquels elle prétendait s'investir⁸ que sur le format institutionnel qu'elle devait adopter. Cependant, elle devait également se baser sur des actions concrètes élaborées dans le cadre de plusieurs projets techniques. Malgré les importantes modifications imposées, ce caractère dual subsiste et se précise presque 10 ans après sa mise sur pied et lui permet de progresser dans ses actions malgré les blocages politiques qui ont pu survenir.

1. Une compétence politique diminuée mais maintenue

Conscient de la situation sensible de la région méditerranéenne, le projet d'Union méditerranéenne soutenait déjà une certaine « dépolitisation » du projet afin de garantir sa viabilité et l'adhésion de ses Etats Membres, pourtant réticents tant au Nord qu'au Sud⁹. Ainsi, si le fonds pouvait être politique, à travers son organisation institutionnelle notamment, la forme

⁶ Bichara Khader, *L'Europe pour la Méditerranée: de Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, Paris, L'Harmattan, 2009, chapitre 10, De l'« union méditerranéenne » au « processus de Barcelone : union pour la méditerranée » : européanisation d'une idée française, p. 58

⁷ Schmid Dorothée, *Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : changement de nom ou de fonds ?*, IFRI, mars/avril 2009, p.2

⁸ L'Union méditerranéenne présentée par N. Sarkozy dans son discours à Toulon le 7 février 2007 devait rassembler uniquement les États riverains de la Méditerranée et surmonter désaccords politiques et impasses du développement régional grâce à une relance de la coopération dans trois grands domaines : la sécurité collective, dont « l'immigration choisie » constitue un volet, l'écologie et le co-développement.

⁹ Au Nord, l'Allemagne particulièrement, l'Espagne et l'Italie.

devait être technique¹⁰ Pour justifier cette proposition, le candidat Sarkozy à l'époque, dessine un parallèle avec la construction européenne et la méthode Monnet qui prône une approche fonctionnaliste à travers l'édification de projets communs pour générer des solidarités de fait¹¹. Si la comparaison peut malheureusement manquer de pertinence eu égard à la différence importante des contextes politiques et historiques des régions européenne et méditerranéenne, cette méthode « des petits pas » a tout de même été reprise par l'Union pour la Méditerranée même si cette dernière conserve une dimension politique.

Tout d'abord, l'UpM s'appuie sur un fonctionnement intergouvernemental qui se traduit par des réunions ministérielles biannuelles sectorielles qui donnent lieu à l'adoption de déclarations politiques fixant les grandes orientations et objectifs. A ces rencontres ministérielles, s'ajoutent des réunions de haut niveau appelés Senior Official Meetings qui rassemblent des hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères des 43 États membres, des institutions de l'UE et la Ligue des États arabes. Il s'agit alors de discuter du contexte politique actuel, de coordonner le travail du Secrétariat général de l'UpM, de définir les bases des réunions ministérielles et de débattre des propositions de projets soumises afin qu'elles soient approuvées et adoptées. Ces représentants se réunissent tous les trois mois et incarnent non seulement l'organe décisionnel du schéma institutionnel mais également l'organe politique. Les hauts fonctionnaires prennent leurs décisions par consensus¹².

Ce mode de décision est intéressant pour une telle organisation. Il peut non seulement favoriser le débat mais pourrait également permettre le développement d'une certaine « culture du compromis¹³ » et peut être à très long terme favoriser l'émergence d'une voix euro-méditerranéenne plus ou moins harmonisée, aucun projet ne pouvant être labélisé sans l'accord des 43 Etats Membres. De surcroît, le consensus permet également un certain rééquilibrage entre les 28 Etats européens et les 15 du sud et de l'est de la Méditerranée, dans la mesure où si la règle de la majorité s'appliquerait on pourrait légitimement imaginer que l'avantage numérique profiterait aux états européens. Cependant, le consensus n'est pas dépourvu de risque puisqu'il peut conduire à de véritables blocages notamment pour la labélisation des projets. On peut

¹⁰ Schmid Dorothée, Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : changement de nom ou de fonds, p.5

¹¹ *Ibid.* p.6

¹² <http://ufmsecretariat.org/fr/governance/>

¹³ Terme emprunté à Marc Abélès et Irène Bellier dans leur ouvrage : *La commission européenne, du compromis culture à la culture politique du compromis*, Revue française de science politique Année 1996 Volume 46 Numéro 3 pp. 431-456

toutefois souligner que depuis sa création et ses six projets initiaux, l'UpM compte aujourd'hui 45 projets labélisés, ce qui dénote non seulement un certain fonctionnement et développement de son activité mais également un certain attrait pour les promoteurs de projets d'obtenir le « tampon » de l'UpM sur leurs projets.

Il est indéniable que l'UpM a été confrontée à de nombreuses crises, la plupart d'entre elles survenant pour des raisons politiques à l'instar de la suspension des réunions à la suite de l'opération « Plomb Durci » mené par Israël dans la bande de Gaza¹⁴. Cependant, de manière générale, l'UpM a été vue dans ses débuts comme une entreprise diplomatique positive. Tout le monde s'était ainsi accordé à qualifier le sommet de Paris de « succès diplomatique¹⁵ » et même si le bilan est moins positif les années suivantes, l'UpM est tout de même parvenu à faire participer au même processus des pays aux intérêts pourtant largement antagoniques et réunit à la même table de façon régulière des acteurs en conflit ouvert. On peut également souligner, de manière plus anecdotique mais largement symbolique, la direction de deux des six divisions du Secrétariat Général par la Palestine (Division Eau et Environnement) et Israël (Division Enseignement supérieur et Recherche). Une telle coopération entre des représentants de ces deux Etats relève presque de l'exception dans le champ politique et diplomatique et l'UpM peut se féliciter d'accueillir au siège de son Secrétariat, le Palais de Pedralbes à Barcelone, ces représentants.

Ainsi, comme le résume le Conseiller de Nicolas Sarkozy, grandement impliqué dans l'élaboration de la proposition française d'Union méditerranéenne :

« Une autre erreur a été de vouloir conditionner la coopération avec la Méditerranée à la résolution des questions politiques. Comme celles-ci étaient insolubles a priori, on n'a pas pu avancer sur les questions concrètes. Or la paix, la démocratie, les Droits de l'homme sont l'aboutissement d'un processus de coopération et non la condition de sa mise en chantier. C'est en avançant sur des coopérations concrètes, de plus en plus étroites, que l'on peut créer des liens de solidarité entre les peuples¹⁶ »

¹⁴ Verluise Pierre, *L'Union pour la Méditerranée : deux ans après le sommet de Paris*, la revue géopolitique, publié le 16 juin 2010, p. 4

¹⁵ Schmid Dorothee, *Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : changement de nom ou de fonds*, p.5

¹⁶ Henri Guaino, Pascal Boniface, « Faut-il croire à l'Union pour la Méditerranée ? », entretien, 23 mars 2008, <www.lefigaro.fr/debats> (dernier accès : 02/05/2016).

Enfin, les domaines d'intervention et leur évolution traduisent également la volonté, ou la nécessité, de dépolitiser l'Union pour la Méditerranée pour prévenir ou surmonter d'éventuelles crises. Ainsi dans son discours à Toulon, le candidat Sarkozy énumérait les différents sujets sur lesquels l'Union méditerranéenne pourrait intervenir tels que les migrations, la lutte contre le terrorisme promouvait ainsi la création d'un espace judiciaire commun¹⁷. Ces objectifs ont été, il semblerait, revus à la baisse et ont laissé place progressivement à des domaines d'intervention plus restreints, techniques et moins susceptibles de déclencher des blocages politiques et diplomatiques. De surcroît, on peut également noter que les domaines prioritaires actuels sont également légèrement différents de ceux prévus par la déclaration de Marseille à l'instar de la protection civile qui a été remplacée par les affaires civiles et sociales qui intervient principalement en direction des femmes. Cette adaptabilité de son mandat et de ses missions a permis à l'UpM d'avancer de manière plus ou moins importante en fonction des domaines.

2. « L'Union de projets » ou la prévalence de la dimension technique

L'Union de projets voulue par Sarkozy et inspirée de la méthode fonctionnaliste prescrite par Jean Monnet semble s'être concrétisée dans le cadre de l'UpM¹⁸. Ainsi, les politiques fondamentales visant la résolution des conflits de la région ou des réformes politiques sont exclues en faveur d'une coopération régionale reposant sur différents projets qui interviennent dans des domaines clés d'intérêt commun afin d'améliorer le climat politique général dans la région¹⁹.

La déclaration de Paris avait identifié six premiers domaines prioritaires au sein desquels des projets ont été labellisés²⁰ au fil des années par les Etats Membres. La promotion des projets une fois labélisés se traduit notamment par un accompagnement des promoteurs de projets par le Secrétariat pour une mise en œuvre efficace des activités par le biais de la promotion, de la suppression des obstacles, des conseils et d'une aide technique ainsi qu'en facilitant l'accès au large réseau de partenaires de l'UpM. De surcroît, le Secrétariat général facilite l'accès à un réseau de bailleurs de fonds et guide les promoteurs dans leurs campagnes de financement et dans la préparation des stratégies de mise en œuvre des projets.

¹⁷ Discours de Toulon du candidat Nicolas Sarkozy le 2007, disponible sur : <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Sarkozy&p=2007-02-07>

¹⁸ Balfour Rosa, Schmid Dorothée, *Union for the Mediterranean, disunity for the EU ?*, European Policy Centre, février 2008, p.2

¹⁹ Ibid. p.3

²⁰ La labélisation d'un projet garantit le soutien politique des 43 Etats Membres

Outre cette assistance technique multidimensionnelle, L'Union pour la Méditerranée a eu également le mérite de mettre l'accent sur des projets concrets et d'accroître leur visibilité²¹ répondant ainsi à un des objectifs formulés dès la Déclaration de Paris par les Etats Membres.

Ce processus a permis à 45 projets d'être labellisés dans des domaines qui ont dépassé les six prévus initialement. Ainsi, le domaine de la protection civile a laissé place aux affaires civiles et sociales qui regroupent principalement des projets promouvant l'autonomisation des femmes et celui de l'énergie s'intéresse désormais également au changement climatique, incluant ainsi des problématiques très actuelles.

L'expansion du nombre de projets labellisés mais surtout l'évolution de leur nature semble révéler une certaine capacité d'adaptation du mandat de l'UpM. Cette adaptabilité dispose de plusieurs avantages pour l'institution. Tout d'abord, cette flexibilité lui permet d'orienter son action en fonction des blocages qu'elle peut rencontrer. Ainsi le domaine des affaires civiles et sociales et plus particulièrement l'autonomisation de la femme a vu huit projets labélisés et surtout mis en place effectivement. En effet si la labellisation peut se heurter à un refus politique des 43 Etats Membres lors de l'approbation des projets, leur mise en oeuvre effective est une étape qui connaît encore plus de difficultés²². En effet, alors que certaines divisions s'associent à des projets dits « soft²³ » moins coûteux et plus faciles à mettre en place, les projets hard, notamment d'infrastructures sont non seulement très coûteux mais nécessitent également la réalisation d'étude en amont etc. Ainsi, le projet de dessalement de la Bande de Gaza s'élève à 310 millions d'euros et est toujours en phase de préparation et d'installation²⁴. Il semblerait ainsi que l'UpM et son Secrétariat s'adapte en fonction des succès et des difficultés rencontrés et agissent encore davantage dans des domaines plus « faciles » comme en témoigne le nombre de projets menés par chaque division. Ainsi, les projets menés sous l'égide des divisions Affaires Civiles et Sociales et Enseignement et Education Supérieure sont plus nombreux par rapport à d'autres domaines qui se heurtent à des enjeux plus politiques ou des problèmes de faisabilité. L'action de l'UpM dans des domaines qui se rapprochent de la culture,

²¹ Parlement européen, AFET, Direction Générale des politiques extérieures de l'Union, Direction B Département thématique analyse approfondie, l'intégration régionale en Méditerranée – impact et limites des politiques communautaires et bilatérales, 2014, p.14, disponible :

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/457129/EXPO-AFET_NT\(2014\)457129_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/457129/EXPO-AFET_NT(2014)457129_FR.pdf)

²² 45 projets ont été labélisés et 22 sont actuellement en cours d'exécution

²³ Les projets « soft » sont principalement des projets de formation à l'instar de ceux menés par la division affaires civiles et sociales

²⁴ Présentation du projet de dessalement de la bande de Gaza : http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2016/02/EW-Gaza_FR.pdf

notamment l'éducation, peut constituer une importante plus-value pour l'institution notamment par rapport aux autres politiques menées dans la région qui ont mis largement l'accent sur la dimension économique et commerciale, à l'instar de la PEV notamment.

De surcroît, ce biais d'intervention avait été identifié bien avant la création de l'UpM comme un moyen efficace pour l'intégration de la région euro-méditerranéenne. Ainsi, le groupe des Sages avait rendu un rapport commandé par le Président de la Commission Européenne à l'époque, Prodi, qui avait déclaré que :

« La culture est par essence domaine d'égalité entre toutes les formes qu'elle peut revêtir: elle constitue donc à la fois le fondement et le vecteur d'une relation équitable. Mais elle est aussi le lieu par excellence des incompréhensions comme de la bonne intelligence: c'est donc l'espace privilégié d'un travail en commun et entre égaux pour dénouer et enrichir une relation euro-méditerranéenne, encore marquée par beaucoup de préventions (imaginaires croisés, rôle des médias, etc.) et de dénis (de droits, de dignité, de liberté, d'égalité, etc.²⁵.) ».

Il semblerait ainsi que l'UpM ait épousé cette vision et accorde de plus en plus d'attention à des projets visant à promouvoir le dialogue interculturel. Ainsi la division de l'éducation supérieure et de la recherche a oeuvré, entre autres, pour la mise en place de deux universités euro-méditerranéennes complétant ainsi le travail mené par son organisation partenaire la Fondation Anna Lindh²⁶. Ces deux universités promeuvent notamment l'échange et la mobilité entre les étudiants des deux rives grâce à la signature de partenariats avec des universités de l'Union Européenne à l'instar de l'université de Fès qui s'est liée avec l'INSA ou bien encore la Sorbonne²⁷. Cette pluridisciplinarité de l'UpM lui permet de pouvoir s'investir dans de nombreux domaines alors que d'autres politiques, à l'instar de la PEV, se concentrent sur un nombre plus limité de domaines.

Si l'UPM demeure une treaty-based organization ne pouvant dépasser le cadre strict de ses attributions établies par les déclarations de Paris et de Marseille, sa structure institutionnelle désormais précisée apparaît également susceptible de s'adapter en fonction des projets développés²⁸.

²⁵ Rapport du Groupe des Sages créé à l'initiative du Président Prodi de la Commission européenne, *Le Dialogue entre les Peuples et les Cultures dans l'Espace euro-méditerranéen*

²⁶ Présentation de la Fondation Ana Lindh : <http://www.annalindhfoundation.org/fr/accueil>

²⁷ Site internet de l'Université de Fès : <http://www.ueuromed.org/pro/fr>

²⁸ Vanessa Abballe-Boloré, Robert Howse, *L'Union pour la Méditerranée : un nouvel espace juridique. Vers « une nouvelle culture méditerranéenne conciliable avec notre idéal social*, p. 405

B. La structure institutionnelle de l'UpM précisée garante d'une meilleure efficacité

Mise en place rapidement (trop pour certains) et non sans difficulté²⁹, la structure institutionnelle de l'Union pour la Méditerranée et son fonctionnement semblent avoir évolué depuis sa création. Alors que la déclaration de Paris restait très évasive sur la forme que l'UpM devait adopter, la déclaration de Marseille avait apporté certaines précisions³⁰ mais il semblerait que cela soit la pratique qui ait permis de prendre en compte les limites de la structure pour pouvoir finalement l'améliorer. Si d'aucuns avaient déploré la forte et précoce institutionnalisation de l'organisation sans en assurer les fondations, il semblerait que l'UpM ait tenté de corriger certaines erreurs.

Le modèle de coopération intergouvernementale, qui s'était imposé avec un certain succès pour d'autres ensembles régionaux à l'instar de la région baltique, a également été adopté par l'UpM avec l'idée de renforcer la capacité de coordination et de cohésion de la région, et par la même occasion sa représentativité sur la scène internationale. Les États conservent par conséquent un rôle premier notamment dans la définition des objectifs et stratégies de l'organisation (qui se décide lors des réunions ministérielles biennuelles) mais également lors de l'adoption des projets par les représentants ambassadeurs des 43 Etat Membres (les SOM) devenant ainsi non seulement bénéficiaires de fonds (cas de la PEV), mais avant tout comme acteurs des projets de coopération³¹.

L'institutionnalisation des relations euro-méditerranéennes a pour but une meilleure prise en charge des projets et des financements et une rationalisation des moyens et d'assurer une meilleure coordination et ainsi cohérence des différentes actions menées dans la région. Les États membres se retrouvent responsables d'affronter de manière coordonnée les importants défis politiques, économiques, sociaux et environnementaux qui caractérisent la Méditerranée. Cependant, si son rôle de coordinateur a favorisé une meilleure mise en œuvre des partenariats, l'inter gouvernementalisme peut être source de blocage et entraver la mise en place des projets³².

²⁹ Verluise Pierre L'Union pour la Méditerranée : quel bilan d'étape ?, actualités européennes juin 2010 Numéro 35

³⁰ Bichara Khader, *La Déclaration de Marseille sur l'Union pour la Méditerranée : le dit et le nécessaire*, IEMED, Barcelone, 2011, p.3

³¹ Schäfer Isabel, *Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe*, Mouvements 2011/2 (n° 66), p.125

³² Jameux Anne-Sophie, *L'Union pour la Méditerranée, ou l'intergouvernementalité en question*, Nouvelle Europe, Mars 2011, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1046> , consulté le 1 Mai 2016 .

Le système décisionnel de l'UpM constitue un véritable défi pour évaluer sa capacité à accéder au plus haut niveau d'engagement et à une participation égale des Etats Membres. Le processus d'institutionnalisation a attribué les rôles principaux au Secrétariat et à la Coprésidence afin de garantir une participation paritaire des partenaires européens et méditerranéens mais qui pourrait entraîner certains blocages de par le caractère politique de l'organe décisionnel.

Ce risque semble cependant avoir été diminué avec le renforcement du Secrétariat et le développement d'autres organes impliqués dans le schéma institutionnel de l'UpM.

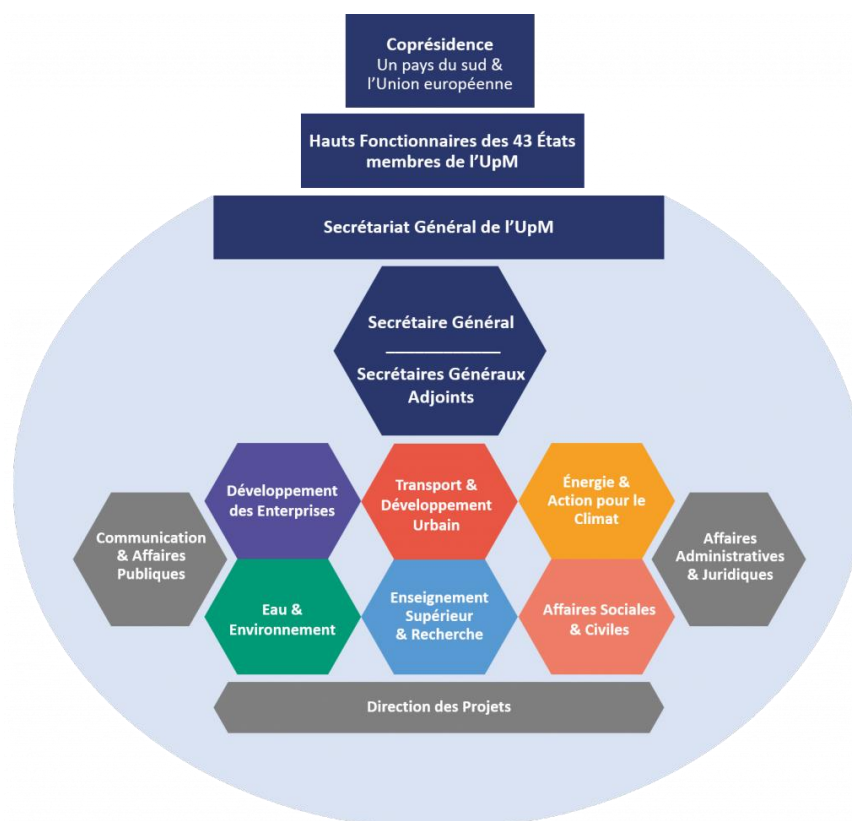


Figure 1 : Schéma institutionnel de la gouvernance de l'UpM <http://ufmsecretariat.org/fr/governance/>

1. Le renforcement progressif de l'organe technique de l'UpM : le Secrétariat

Prévu dans la déclaration finale de Marseille³³ le Secrétariat a évolué depuis sa mise en œuvre. Doté d'un mandat technique, le Secrétariat devait initialement :

³³ Déclaration finale de Marseille, 3-4 Novembre 2008, p.5

- donner un élan au processus, pour ce qui est de l'identification, du suivi et de la promotion des nouveaux projets ainsi que de la recherche de financements et de partenaires pour la mise en œuvre ;
- assurer une concertation opérationnelle avec toutes les structures du processus, en particulier avec les coprésidences, y compris en élaborant des documents de travail pour les instances de décision³⁴.

Il semblerait que son action et sa valeur ajoutée se soient développées. Tout d'abord, son organisation et son programme de travail sont désormais articulés autour de six divisions qui correspondent aux six domaines d'action prioritaire³⁵. Cette répartition des tâches devrait garantir une meilleure prise en charge des projets et un meilleur accompagnement de leurs promoteurs comme semble le confirmer la labélisation croissante des projets. De plus, cet accompagnement est également assuré par le fait que chaque division soit dirigée par un secrétaire général adjoint qui peut ainsi assurer le lien entre le Secrétariat, organe technique de l'UpM, et les Senior Official Meetings qui incarnent l'organe non seulement politique mais également décisionnel puisque les six secrétaires généraux adjoints participent également à ces réunions. Ainsi, les projets soumis à l'approbation des 43 Etats Membres lors des SOM sont précédemment évalués à plusieurs reprises au sein du Secrétariat dans le cadre de project committee et de SOM ad hoc, limitant ainsi le risque de blocage au niveau du processus décisionnel.

De surcroît, le Secrétariat a vu ses moyens matériels également renforcés. Fonctionnant initialement avec des effectifs très limités, il rassemble aujourd'hui une soixantaine d'intervenants aux statuts différents comptant parmi eux des hauts spécialistes qui apportent leur expertise dans différents domaines pour l'accompagnement et le développement des projets mais également des conseillers politiques qui assurent le lien avec les Etats Membres et garantissent ainsi une certaine cohérence entre le Secrétariat et les réunions politiques décisionnaires permettant ainsi non pas d'abolir sinon de diminuer tout risque de blocage. En outre, il est intéressant de noter que les travailleurs du Palais de Pedralbes, siège du Secrétariat Général de l'UpM, proviennent de plus de vingt des Etats Membres, communiquent essentiellement en anglais, français, arabe et espagnol ce qui pourrait laisser entrevoir à long terme le développement d'une socialisation euro-méditerranéenne à l'instar de la socialisation à

³⁴ *Ibid*, p. 12.

³⁵ Initialement, cinq divisions encadrées par 5 DSG étaient prévues

l'Europe des élites au sein des différentes institutions et agences européennes³⁶ et peut être même l'émergence d'une culture euro-méditerranéenne³⁷.

Considéré dans la déclaration de Marseille comme un simple « donneur d'élan », il semblerait que le Secrétariat s'impose davantage dans le schéma institutionnel de l'UpM notamment de par son rôle crucial dans la préparation et le suivi des projets. De plus malgré sa compétence éminemment technique, le Secrétariat s'insère également dans la dimension plus politique de l'UpM de par ses conseillers politiques et inéluctablement du fait de son secrétaire général actuel, le diplomate marocain Fathallah Sijilmassi. Cette dualité permet ainsi de d'atténuer le rôle prépondérant de l'organe politique ce qui devrait permettre de surmonter les blocages politiques qui subsistent malgré tout comme l'a témoigné par exemple la crise en 2010 suite à l'attaque d'Israël dans la bande de Gaza. La prédominance politique de l'UpM est également compensée par le développement de nouveaux organes et mécanismes dans l'organisation institutionnelle de l'UpM.

2. Le développement d'organes consultatifs garant d'une plus grande implication de la société civile

Le caractère politique de certains domaines d'action de l'UpM, malgré sa volonté sans cesse renouvelée d'être une « union de projets » a pu contribuer à l'émergence de ralentissements voire de blocages dans son travail. De plus, une des valeurs ajoutées de cette politique euro-méditerranéenne supplémentaire devait être une plus grande implication de la société civile. Si le processus de décision demeure bien politique, il doit tenir compte cependant de plus en plus sur les conclusions et recommandations de nouveaux organes et mécanismes émanant de la société civile. Si leur développement est indéniable leur succès cependant varie d'un organe à l'autre.

Dès les débuts de l'Union pour la Méditerranée, les ministres des Etats Membres ont souhaité renforcer la légitimité démocratique de l'organisation en conservant tout d'abord l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM). En mars 2010, l'APEM est devenu l'Assemblée parlementaire de l'UpM (AP-UpM), soulignant ainsi son rôle unique en tant qu'unique organe

³⁶ Voir les travaux de D. Georgakakis sur la socialisation des élites européennes

³⁷ Abballe-Boloré Vanessa, Howse Robert, *L'Union pour la Méditerranée : un nouvel espace juridique. Vers « une nouvelle culture méditerranéenne conciliable avec notre idéal social » ?* p. 408

parlementaire de l'UpM et prônant principalement le contrôle démocratique et le rôle consultatif qu'elle exerce³⁸. Dans la déclaration de Marseille, les ministres avaient souligné que la position de l'AP-UpM (APEM à l'époque) «devrait être encore renforcée et ses travaux mieux coordonnés avec ceux des autres institutions du partenariat³⁹ ». De surcroît :

« Les ministres attirent l'attention sur la nécessité de promouvoir la mise en œuvre d'une action concrète aux niveaux local et régional. (...) Ils ont aussi pris dûment note de l'avis rendu par le Comité des régions le 9 octobre 2008 et de la proposition de créer une assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM). Les membres de l'assemblée représenteraient les élus locaux et régionaux de l'UE ainsi que les élus des pays méditerranéens partenaires (...). Les ministres chargent les hauts fonctionnaires d'étudier la possibilité d'associer l'ARLEM dès que le Partenariat sera établi⁴⁰ ».

L'UpM avait ainsi la volonté initiale de s'appuyer sur d'autres organes impliqués aux niveaux locaux et régionaux, confirmant ainsi le caractère inédit de l'institution et le souhait d'impliquer davantage les populations des Etats Membres en agissant à l'échelon local et en adoptant une approche bottom-up⁴¹. Cependant, si ces deux nouvelles composantes du schéma institutionnel « UpMien » ont effectivement été créées, leur rôle semble en deca des ambitions exprimées à Marseille. En effet, les deux assemblées ont un rôle purement consultatif et leurs conclusions et recommandations ne sont, par conséquent, pas contraignantes juridiquement rendant ainsi impossible un contrôle démocratique effectif sur les travaux de l'UpM comme souhaité par les Ministres.

Outre ces institutions aux résultats limités, mais qui ont le mérite d'exister, l'Union pour la Méditerranée développe depuis 2013 un nouveau mécanisme qui permet également une plus forte implication de la société civile : le dialogue régional.

Pour favoriser la mise en œuvre de son programme de travail, l'Union pour la Méditerranée a initié des dialogues régionaux sectoriels en 2013 qui associe à la fois les Etats qui sont les premiers responsables de l'application de ces déclarations et les grands acteurs internationaux qui travaillent quotidiennement sur ces thèmes et s'assurent du suivi des engagements pris par les Etats et les organisations internationales. Les conférences organisées annuellement dans le

³⁸ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/paufm/paufm_fr.html

³⁹ Déclaration de Marseille, p.6

⁴⁰ *Ibid.* p.6

⁴¹ Senka Neuman Stanivukovi, *Territoriality is in the Eyes of the Beholder. Untangling The Nation-State from Below with a Little Help from Above*, Centre international de formation européenne | « L'Europe en Formation » 2012/1 n° 363, p.227

cadre du dialogue régional rassemblent plus de 250 acteurs clés de la région euro-méditerranéenne, aux profils variés puisque sont présents des représentants des gouvernements des Etats Membres, les principales organisations internationales ainsi que des représentants de la société civile. Leurs conclusions fournissent ainsi une base de travail qui est exploitée notamment dans les travaux préparatoires de la prochaine réunion ministérielle qui devrait se tenir en début d'année prochaine.

Le dialogue régional illustre le fonctionnement à plusieurs vitesses de l'UpM et sa capacité à poursuivre ses actions dans des domaines qui le permettent et éviter ainsi un arrêt complet de son activité quand elle se trouve confrontée à d'éventuels blocages. Ainsi, les divisions Affaires Civiles et Sociales, Energie et Eau et Environnement ont lancé respectivement des dialogues régionaux tandis que les autres divisions recourent alors à différents formats parfois en dehors du cadre de l'UpM. A l'instar de la division Education qui bénéficie beaucoup du format du dialogue 5+5 par exemple, certainement plus adapté de par le nombre restreint de membres qui le composent.

II) La légitimation progressive de l'Union pour la Méditerranée comme acteur clé de la région

Malgré les nombreuses critiques et une certaine légitimation espérée par la mise en place d'un fonctionnement paritaire mais aussi de par son approche régionale qui semble vouloir être de plus en plus privilégiée ou du moins renforcée. La valeur ajoutée indéniable de l'organisation est d'avoir voulu dès le début accorder et garantir une place privilégiée aux Etats Membres du Sud à travers notamment un fonctionnement paritaire et la prédominance du principe de coopération régionale dans son travail.

A) L'égalité des membres de l'UpM garantie par le fonctionnement paritaire et régional de l'institution

1. L'organisation paritaire de l'institution

Le projet d'Union méditerranéenne, dès la première version formulée par l'initiative française, faisait déjà état de l'impératif d'assurer un fonctionnement paritaire de l'institution⁴² pour garantir un fonctionnement basé sur le principe d'égalité entre les pays du Nord et ceux du Sud. Ce fonctionnement paritaire devait se traduire par l'instauration d'une co-présidence tournante partagée entre un Etat issu de la rive Sud et un Etat de la rive Nord. Il s'agit d'une des importantes valeurs ajoutées de l'UpM pour plusieurs raisons. Tout d'abord un tel fonctionnement n'a jamais été prévu ou mis en place dans le cadre des politiques et mécanismes implantés dans la région euro-méditerranéenne. De surcroît, l'objectif de cette nouveauté institutionnelle était d'associer davantage les pays des rives sud et est de la Méditerranée souvent considéré comme laissés de côté dans ces instances, diminuant ainsi leur crédibilité⁴³. Ainsi, les nouveaux dispositifs de l'UPM étaient essentiellement destinés à accroître la parité entre les Etats Membres du Nord et Sud. Ceci a réussi partiellement grâce à l'établissement des rencontres ministérielles, d'une coprésidence nord-sud (assumée en premier lieu par la France et

⁴² Discours de Nicolas Sarkozy à Tanger le 23 octobre 2007

⁴³ Schafer Isabel, *Du Mare Nostrum à l'Union pour la Méditerranée, concepts régionaux et scénarios politiques*, p.15

l'Égypte) et également l'intégration de la Ligue arabe au sein de l'organisation⁴⁴. En outre, le Secrétariat de l'UpM a également opté pour un fonctionnement interne paritaire puisque ses six divisions sont dirigées par trois Secrétaires Généraux Adjoints du Nord et trois Secrétaires Généraux Adjoints du Sud.

Figure 2 : Répartition des Secrétaires Généraux Adjoints

Division	Secrétaire Général	Nationalité
Eau et Environnement	Almotaz Abadi	Palestine
Transport et Développement Urbain	Amb. Yigit Alpogan	Turquie
Enseignement Supérieur et	Prof. Ilan Chet	Israël
Affaires Civiles et Sociales	Amb. Delphine Borione	France
Energie	Jorge Borrego	Portugal
Développement des entreprises	Dr. Claudio Cortese	Italie

Elaboré à partir de <http://ufmsecretariat.org/fr/organisation/>

Outre ce système paritaire, l'UpM semble vouloir accorder une place privilégiée aux pays de la rive sud de la Méditerranée à travers le poste du Secrétaire Général. Ainsi, on peut souligner que le Secrétaire Général est issu d'un pays de la rive Sud de la Méditerranée depuis l'installation du Secrétariat Général. Le marocain Fathallah Sijilmassi a succédé en Mars 2012 au Jordanien Ahmad Masa'deh (juillet 2011-janvier 2012) et au Marocain Youssef Amrani (mars 2010 - février 2011) conformément au Statut du Secrétariat de l'UpM⁴⁵. Si son mandat est essentiellement technique, la dimension symbolique n'en est pas moins diminuée et la volonté d'installer un chef du Secrétariat issu de la rive Sud au Palais de Pedralbes semble confirmer la volonté de l'institution d'offrir un rôle important à ce côté de la Méditerranée, ce qui n'était pas forcément le cas auparavant.

Cette volonté de pleine association des pays de la rive se traduit également par l'accent mis sur le principe de *co-ownership* (co-appropriation). Ces notions de coresponsabilité et de

⁴⁴ Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 juillet 2008, http://eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Declaratation_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf

⁴⁵ Statuts du Secrétariat de l'UpM. IV. Secrétaire Général. 1. « *Le Secrétaire Général sera sélectionné parmi les candidats d'un pays méditerranéen partenaire (...) par consensus par les Hauts Fonctionnaires* ». <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/Statutes-UfMS.pdf>

copropriété instaurées par l'UpM⁴⁶ sont essentielles pour favoriser l'implication de l'ensemble des Etats Membres et font partie des principes fondamentaux de l'organisation qui s'appuie en outre sur les notions de géométrie variable et de coopération régionale⁴⁷.

Le fonctionnement de l'UpM se distingue ainsi de celui de la Politique Européenne de Voisinage, autre cadre d'action de l'UE important dans la région euro-méditerranéenne. L'UE est en effet parfois perçue comme favorisant une relation déséquilibrée à son profit entre elle et les pays tiers avec lesquels elle interagit. Mathieu Petithomme explique ainsi que l'imposition verticale d'une conditionnalité démocratique dans sa relation avec ses voisins peut donner l'impression quelquefois d'un « nouvel impérialisme⁴⁸, ». Privés de la perspective d'adhérer plus tard à l'Union Européenne, les voisins méditerranéens se méfient davantage puisque le partenariat qui les lie revêt essentiellement une dimension sécuritaire afin de « garantir l'étanchéité et l'hermétisme des frontières extérieures » de l'UE. Ainsi, les pays du Maghreb devraient « contribuer au renforcement de la coopération relative à la gestion des frontières » sans pour autant espérer en retour une quelconque possibilité d'adhérer un jour à l'UE⁴⁹. Outre une relation déséquilibrée, la PEV semble s'appuyer ainsi essentiellement sur un partenariat en matière de contrôle des migrations promettant en retour des avantages commerciaux à travers la signature d'accords d'association⁵⁰.

Jean Robert Henry concluait ainsi : « *l'UE impose aux voisins des valeurs communes et des contraintes, mais leur octroie peu de droits. On leur demande d'être comme nous, avec nous, mais pas chez nous : ressemblons-nous sans se rassembler*⁵¹ ».

L'UpM semble ainsi proposer une alternative plus respectueuse envers les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée à ses critiques en établissant un fonctionnement paritaire notamment. On peut toutefois souligner que cette parité est également source de conflits et est parfois difficile à garantir comme en témoigne l'installation du Secrétariat Général à Barcelone (et

⁴⁶ Buffet Jean Baptiste, *Peut-on encore sauver l'Union pour la Méditerranée ? 4 propositions après le report du sommet d'Istanbul*, Institut Thomas More, <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/peut-on-encore-sauver-l-union-pour-la-mediterranee-4-propositions-apres-le-report-du-sommet-distanbul.html>

⁴⁷ <http://ufmsecretariat.org/fr/who-we-are/> Une approche pragmatique fondée sur trois principes

⁴⁸ Petithomme Mathieu, *Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne ? Entre injonctions sécuritaires et conditionnalité démocratique, la puissance normative européenne en question*, p. 165

⁴⁹ Valluy Jérôme, « L'Europe des camps: la mise à l'écart des étrangers », *Cultures et Conflits*, n° 57, 2005.

⁵⁰ Ces accords concernent les pays du Sud. Ce sont des actes juridiques ayant pour but de contribuer à la libéralisation des échanges dans l'espace euro-méditerranéen, <http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/politique-de-voisinage/synthese/le-fonctionnement-de-la-politique-europeenne-de-voisinage.html>

non dans un pays de la rive sud qui aurait compensé l'établissement du comité permanent à Bruxelles) ou bien la nomination des DSG qui avaient fait l'objet d'intenses et longues négociations avant de parvenir au choix final respectant l'impératif de parité Nord-Sud⁵¹.

Outre un certain rééquilibrage des relations entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, l'UpM se distingue également de par son approche régionale.

2. La coopération régionale comme principe fondateur de l'UpM

Un autre principe fondateur de l'Union pour la Méditerranée sur lequel est basé son fonctionnement est le principe de coopération régionale. L'UpM se distingue alors une nouvelle fois de la politique européenne de voisinage qui fonctionne majoritairement de manière bilatérale à travers l'adoption et la mise en place de plans d'action négociés entre l'UE et ses pays voisins.

Le principe de coopération régional s'exprime à plusieurs niveaux au sein de l'UpM. Tout d'abord la dimension régionale est une condition imprescriptible pour la labélisation d'un projet :

Afin d'être soumis à la décision du Secrétariat, les projets doivent :

- Contribuer à l'objectif général de renforcement de la coopération, de l'intégration, de la paix et du développement durable dans la région méditerranéenne ;
- Ne pas compromettre l'intérêt légitime de tout pays membre de l'UpM ;
- Respecter les principes et les règles du droit international et de la coopération pour le développement;
- Prendre en considération le principe de géométrie variable ;

De plus, le Secrétariat ne considèrera que les projets qui :

- Relèvent des domaines prioritaires de l'UpM qui ont été identifiés par les chefs d'État et de gouvernement, les ministres Euro-Méditerranéens ou ceux qui sont inclus dans le programme de travail du Secrétariat de l'UpM.
- Sont régionaux, sous-régionaux (impliquant au moins trois pays), transnationaux ou nationaux (mis en œuvre dans un pays) dans le cadre d'une initiative régionale.

⁵¹ Schäfer Isabel, Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe, Mouvements 2011/2 (n° 66), p.125

- Démontrent un impact significatif pour la population de la région et contribuent au progrès dans la région⁵²

De surcroît, cette dimension régionale s'exprime à travers les réunions politiques de haut niveau dans la mesure où les Senior Official Meetings ainsi que les réunions ministérielles sectorielles réunissent systématiquement les 43 Etats Membres. Enfin, le développement des dialogues régionaux renforcent également cette dimension puisque ils permettent l'échange et le partage de bonnes pratiques nationales et régionales qui vont permettre l'élaboration de recommandations régionales qui vont être soumises par la suite aux réunions ministérielles. L'approche régionale de l'UpM peut constituer une plus-value pour cette dernière dans la mesure où l'excessive relation bilatérale entre l'UE et ses voisins méditerranéens a pu montrer ses limites.

Dans un rapport publié par la DG Politiques Externes du Parlement Européen consacré à l'analyse des impacts et limites des politiques communautaires et bilatérales en Méditerranée, il a été souligné qu'il est nécessaire de favoriser la dimension multilatérale de l'aide et de la politique communautaires. Malgré la prévalence du mode bilatéral justifié principalement par le caractère hétérogène des pays voisins, certains domaines importants de la politique européenne de voisinage, tels que l'énergie, les transports, l'environnement, le développement rural présentent des intérêts partagés par l'ensemble des pays partenaires et qui pourraient être par conséquent appréhendé dans une perspective multilatérale⁵³. Ce même rapport prônait ainsi une réallocation des fonds en faveur de l'aide multilatérale et du soutien aux pays en transition parmi ses recommandations⁵⁴ témoignant ainsi de l'avantage d'une approche régionale plutôt que bilatérale pour la région méditerranéenne.

⁵²<http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/04/Annex-2.-FR-Crit%C3%A8res-dEvaluation-des-Projets-de-IUpM.pdf>

⁵³ Parlement européen, AFET, DG des politiques externes de l'Union, Direction B Département thématique, analyse approfondie : L'intégration régionale en Méditerranée – Impact et limites des politiques communautaires et bilatérales, p12.

⁵⁴ *Ibid.* p.23

B. La reconnaissance progressive de l'UpM comme coordinateur des multiples acteurs euro-méditerranéens

De par la pluralité des politiques euro-méditerranéennes préexistantes à l'UpM, un cadre supplémentaire était alors perçu comme source de confusion et de superposition inutile. Ainsi, l'enjeu pour l'UpM était de justifier son existence et surtout son apport par rapport aux autres politiques euro-méditerranéennes. La France a ainsi présenté l'Union méditerranéenne comme l'initiative tant attendue qui pourrait apporter une certaine cohérence à l'ensemble des initiatives de coopération existantes en Méditerranée, un pont entre les différents acteurs et initiatives qui se sont multipliés au cours des dernières années (Groupe 5 + 5 lancé par la France en 1990, le Forum Méditerranéen, le Partenariat Euro-Méditerranéen, la Politique Européenne de Voisinage entre autres)⁵⁵. Malgré les nombreuses critiques, il semblerait que l'Union pour la Méditerranée bénéficie d'une reconnaissance progressive non seulement comme plateforme régionale privilégiée par les acteurs civils mais également par les autres institutions impliquées dans la région et notamment l'Union européenne.

1. L'Union pour la Méditerranée comme plateforme privilégiée des actions régionales

La multiplication des initiatives et des politiques dans la région s'est accompagnée d'une prolifération de groupes, d'associations, de réseaux euro-méditerranéens qui continuent à prospérer provoquant ainsi une atomisation des politiques méditerranéennes des acteurs non-gouvernementaux⁵⁶. Ainsi, un des objectifs initiaux de l'Union pour la Méditerranée était de permettre une mise en contact des différents acteurs impliqués afin de garantir une meilleure cohérence de leur action.

Il semblerait que l'UpM ait permis et favorisé la mise en réseau des actions menées. Tout d'abord, les dialogues régionaux rassemblent à la fois les gouvernements, les grandes organisations internationales, think tanks, des ONG, associations et représentants de la société civile. Ces réunions qui visent à échanger et élaborer des recommandations de bonnes pratiques régionales est un point de contact primordial pour les participants, tant institutionnels que civils. Il s'agit ainsi pour les promoteurs de projets d'accéder dans un cadre

⁵⁵ Balfour Rosa, Schimid Dorothe, Union for the Union of the Mediterranean disunity for the EU?, p. 24

⁵⁶ Schäfer Isabel, Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe, Mouvements 2011/2 (n° 66), p.124

privilegié aux Etats Membres représentés, acteurs essentiels dans le processus de coopération. Ces lieux de rencontre fournissent d'ailleurs systématiquement des espaces de networking pour favoriser au mieux l'échange et la mise en contact. Outre le dialogue régional, l'UpM s'efforce constamment de réunir différents acteurs dans la promotion et le suivi des projets qu'elles labélisent. A l'instar de l'initiative Med4jobs, la division « business et développement » a ainsi mis sur pied un conseil consultatif qui réunit notamment des représentants de différentes organisations : le GIZ⁵⁷, ASCAME⁵⁸, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), des entrepreneurs tunisiens et allemands et bien d'autres, traduisant ainsi la diversité des acteurs (socio-économiques, culturels, gouvernementaux) qui se rencontrent sous l'égide de l'UpM.

De surcroît, l'Union pour la Méditerranée a permis l'émergence d'une véritable « famille euro-méditerranéenne⁵⁹ » en se plaçant à la tête d'une variété d'institutions impliquées dans la région telles que : la Fondation Anna Lindh, ARLEM, l'Assemblée Parlementaire-UpM, les Universités euro-méditerranéennes de Fez et d'EMUNI, ASCAME et BusinessMed. La diversité de ces institutions permet également à l'UpM de revêtir non seulement une dimension économique mais également (et principalement) une dimension sociale, culturelle, ce qui manquait aux politiques euro-méditerranéennes précédentes, notamment à la PEV qui revêt principalement une dimension commerciale et économique⁶⁰.

⁵⁷ Une entité fédérale dépendant du Ministère de l'économie allemand

⁵⁸ Association des Chambres de Commerce et de l'Industrie de la Méditerranée

⁵⁹ Expression utilisée par le Secrétariat Général de l'UpM

⁶⁰ Drevet Jean-François, Quelles limites pour l'UE : Quelles relations avec un voisinage à géométrie variable ?, Institut Jacques Delors, Notre Europe

Figure 4 : La famille euro-méditerranéenne, <http://ufmsecretariat.org/fr/partners/>



Enfin, il semblerait que l'UpM soit parvenu à impliquer davantage les pays de la rive Sud de la Méditerranée et notamment les diverses associations représentant la société civile comme en témoigne leur forte participation aux différents forums et rencontres organisées par l'UpM. Soukeina Bouraoui, présidente du Centre des Femmes Arabes pour la Formation et Recherche (CAWTAR) déclarait ainsi lors d'une des rencontres des groupes de travail du dialogue régional consacré à l'autonomisation des femmes :

« L'UpM est un lieu de rencontre et de dialogue privilégiée pour les pays arabes où nous pouvons véritablement faire entendre notre voix⁶¹ ».

Il semblerait ainsi que l'UpM ait répondu de manière positive aux ambitions d'une meilleure implication de la société civile à la gouvernance en Méditerranée⁶². De surcroît, la reconnaissance progressive de l'UpM par les autres politiques euro-méditerranéennes devrait permettre une meilleure coordination de celle-ci avec l'Union Européenne, laisse entrevoir des perspectives encourageantes pour l'UpM.

⁶¹ Rapport des groupes de travail du dialogue régional consacré à l'autonomisation de la femme, Barcelone 24-25 Avril 2016

⁶² Isabel Schäfer, « Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », Mouvements 2011/2 (n° 66), p.125

2. Une meilleure coordination avec l'UE permise par la reconnaissance progressive de la valeur ajoutée de l'UpM

La juxtaposition des cadres d'action (multilatéraux et bilatéraux) de l'UE participe largement aux critiques formulées à l'égard de l'UpM, pouvant ainsi vider l'institution de sa substance. Cependant, il semblerait que son apport pour la région soit peu à peu reconnu non seulement par l'UE à travers la réforme de sa politique de voisinage mais également par d'autres forums régionaux à l'instar du dialogue 5+5.

Tout d'abord, la réforme de la politique européenne de voisinage présentée à Bruxelles le 18 novembre 2015 a largement souligné le rôle de l'UpM et ses actions.

Federica Mogherini, et le commissaire européen chargé du Voisinage, Johannes Hahn, ont insisté sur la nécessité de « *se concentrer sur le développement économique et la création d'emplois (...) en particulier pour les jeunes générations*⁶³ » en précisant que « *l'Union pour la Méditerranée peut jouer un rôle plus grand dans le soutien apporté à la coopération entre voisins du Sud* ».

Ils ont par la suite précisé que la « communication commune » fait valoir que « *la coopération régionale dans le voisinage méridional a progressé grâce à l'Union pour la Méditerranée. L'organisation s'est révélée précieuse pour la tenue de discussions politiques et économiques et fournit un cadre de coopération sur des questions d'intérêt commun et les projets opérationnels menés dans la région. De nombreux participants à la consultation publique ont recommandé d'approfondir cette coopération. La Commission et la haute représentante s'emploient à redynamiser cette coopération régionale. C'est pourquoi l'UE accordera la priorité à l'Union pour la Méditerranée, chaque fois que les conditions s'y prêteront, dans le cadre de ses efforts de coopération régionale*⁶⁴. »

Outre cette reconnaissance indéniable de la part de la Haute Représentante pour l'UE, on pouvait déceler dans cette communication un second constat implicite. En identifiant des priorités similaires à celles adoptées par l'UpM, on peut interpréter dans la communication commune certaines déclarations d'intention visant à confier ces missions à l'UpM dans la

⁶³ JOIN(2015) 50 finale Communication commune au Parlement Européen, Conseil, Conseil économique et social européen et au comité des régions sur la réforme de la politique européenne de voisinage du 18/11/2015 disponible http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

⁶⁴ *Ibid.* p.21

mesure où il est le seul instrument existant qui s'en charge actuellement. Par exemple, pour accompagner l'impulsion que l'UE veut donner à la PEV en matière « d'égalité hommes-femmes et d'émancipation des filles et des femmes » - l'UpM en a fait une de ses priorités et lancée de nombreuses initiatives en ce sens⁶⁵.

De la même manière, la DG politiques extérieures du Parlement Européen avait déjà souligné dans un rapport la nécessité de réserver un budget plus conséquent aux projets communs et d'élargir leur champ thématique. Elle précise dans ce même document que cette enveloppe devrait être gérée par l'UpM de fait de sa dimension partenariale et de son approche projets concrets. Cette répartition des missions entre le bilatéral réservé à la Commission et le régional réservé à l'UpM aurait le mérite de clarifier les dispositifs institutionnels et de faciliter le recours aux fonds communautaires de l'UpM⁶⁶.

Enfin, le dialogue 5+5, autre mécanisme mis en place dans la région méditerranéenne, a également souligné la mission de l'UpM le 7 octobre dernier, lors de la Déclaration de Tanger : « *Les ministres saluent le rôle moteur de l'Union pour la Méditerranée (UpM), unique enceinte de coopération rassemblant l'ensemble des pays méditerranéens, en tant que plateforme de dialogue et de partenariat, qui, sous l'impulsion de son Secrétaire général, a su devenir une véritable "agence de projets" dont le but est de favoriser le potentiel d'intégration régionale et la cohésion des pays euro-méditerranéens*⁶⁷ ». On peut également lire que : « *Les ministres s'accordent à conférer à l'UpM un rôle renforcé dans la future configuration de la PEV à travers un soutien accru de l'Union européenne aux projets labellisés, et plaident pour le renforcement des synergies et de l'esprit de complémentarité qui existent entre l'UpM et les différents processus de coopération régionale, en particulier*⁶⁸ ». Ainsi, l'UpM a su progressivement s'imposer dans le paysage déjà très chargé des politiques euro-méditerranéennes en obtenant de ses « concurrents » une reconnaissance accrue de son travail et de sa nécessité pour la région. Enfin, outre les acteurs avec lesquels elle agit en permanence dans la région, l'Union pour la

⁶⁵ Mignot Alfred, *Pourquoi l'Union pour la Méditerranée sera plus forte que jamais en 2016 ?*, La Tribune, <http://www.latribune.fr/opinions/blogs/euromed/pourquoi-et-comment-l-union-pour-la-mediterranee-sera-plus-forte-que-jamais-en-2016-537045.html>

⁶⁶ Parlement européen, AFET, DG des politiques externes de l'Union, Direction B Département thématique, analyse approfondie : L'intégration régionale en Méditerranée – Impact et limites des politiques communautaires et bilatérales.

⁶⁷ <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/10/D%C3%A9claration-de-Tanger-7-octobre-2015.pdf>

⁶⁸ *Ibid.*

Méditerranée tend à s'imposer et à construire sa crédibilité également sur la scène internationale. En effet, l'institution a obtenu très récemment le statut d'observateur à l'Assemblée Générale des Nations Unies, gage d'une reconnaissance certaine par l'organisation internationale. Cette dernière a adopté en Décembre 2015 la Résolution A/70/124⁶⁹ qui accorde à l'Union pour la Méditerranée le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale, suite à l'initiative de la co-présidence de l'UpM jordanienne et avec le soutien de l'ensemble des États membres de l'UpM.

⁶⁹ Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 70/124 adoptée le 14 Décembre 2015, disponible à <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/12/N1542954.pdf>

III) Conclusion

Sujette à de nombreuses et vives critiques, il semblerait que l'Union pour la Méditerranée ait été en quelque sorte victime non pas de son succès mais des objectifs très (trop) ambitieux des créateurs du projet initial d'Union méditerranéenne, décevant par conséquent de manière presque inéluctable les attentes de nombreux de ses partisans. Ainsi, si ses Etats Membres veulent d'abord sauver l'UpM, il faut impérativement se dégager de la vision romantique de la Méditerranée qui a façonné les premiers discours de ses fondateurs, « *louant une Méditerranée qui se ressemble et qui vit en parfaite harmonie*⁷⁰ ».

De surcroît, malgré les apports de l'institution principalement induits par sa logique de projets et son fonctionnement paritaire et régional, on ne peut nier que l'UpM reste confrontée à des impasses présentes dès son élaboration. Ainsi, le manque de financement plus conséquent entrave incontestablement le développement de son activité et limite son action à une simple mise en contact de promoteurs de projets avec des bailleurs de fond, outre l'accompagnement des projets et dotée d'une capacité de financement propre des projets, l'UpM gagnerait certainement en crédibilité, visibilité et légitimité. De la même manière, comme en témoigne la participation financière bilatérale de quelques Etats Membres seulement, certains d'entre eux manquent d'intérêt pour le projet et s'en détachent ou s'impliquent en fonction des domaines abordés. Cependant, on peut espérer une évolution quant à la mise en place d'un fonds financier propre dans la mesure où la Norvège a par exemple annoncé une contribution de 650 000 € en vue de financer des projets de l'UpM promouvant l'égalité des genres, laissant ainsi à la division des affaires civiles et sociales une plus grande marge de manœuvre dans le soutien des projets qui lui sont soumis.

Enfin, le risque omniprésent de blocage politique notamment alimenté par les conflits présents dans la région méditerranéenne et accru par le fonctionnement intergouvernemental de l'organe politique de l'institution constitue un frein indéniable au développement de l'UpM qui a cependant su dépolitiser son organe technique qui lui offre une porte de secours

⁷⁰ Buffet Jean Baptiste, Peut-on encore sauver l'Union pour la Méditerranée ? 4 propositions après le report du sommet d'Istanbul, Institut Thomas More, p.3 disponible à <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/peut-on-encore-sauver-l-union-pour-la-mediterranee-4-propositions-apres-le-report-du-sommet-distanbul.html>

en cas de blocage. Tout l'enjeu est donc de maintenir un dialogue et une coopération entre des Etats qui sont non seulement, pour certains d'entre eux, en conflit mais également pour les Etats Membres du Sud de la Méditerranée qui n'ont pas autant l'habitude que les Etats Membres de la rive Nord, membres de l'Union Européenne, de coopérer de manière tant institutionnalisée au sein d'organisations intergouvernementales. Par exemple, l'Union du Maghreb arabe a souvent été décriée de par les nombreux blocages qu'elle a connus⁷¹.

Cependant, malgré des débuts difficiles, il semblerait que l'Union pour la Méditerranée voit sa place et son mandat évoluer de manière positive grâce à une légitimation progressive, laissant cette jeune institution entrevoir des perspectives de développement encourageantes.

⁷¹ Courrier internationale, *l'Union du Maghreb arabe: 20 ans de blocage*, avril 2009, consulté le 16 avril : <http://www.courrierinternational.com/article/2009/04/09/1-union-du-maghreb-arabe-vingt-ans-de-blocages>

IV) Bibliographie

Sources primaires

Traité de l'Union Européenne

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil le 20 mai 2008 à propos du Processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée [[COM\(2008\) 319 final](#)]

JOIN(2015) 50 finale Communication commune au Parlement Européen, Conseil, Conseil économique et social européen et au comité des régions sur la réforme de la politique européenne de voisinage du 18/11/2015 disponible http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf

Statuts du Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée

Déclaration de Barcelone adoptée à la Conférence Euro-Méditerranéenne les 27/28 Novembre 1995

Déclaration commune du Sommet de Paris, 13 juillet 2008

Déclaration de Marseille 3 et 4 novembre 2008

Discours de N. Sarkozy, Toulon, 7 février 2007 disponible <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Sarkozy&p=2007-02-07>

Discours du Commissaire à la politique européenne de voisinage Joannes Hahn, Madrid, 15 octobre 2015

Sources secondaires

- **Ouvrages**

Barbé, E. (coord.); *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*; ED. Tecnos, Madrid, 2014, 440 p.

Bichara Khader *l'Europe pour la Méditerranée: de Barcelone à Barcelone (1995-2008)*. Paris : L'Harmattan, 2009, 258 p.

Schafer Isabel *Du Mare Nostrum à l'Union pour la Méditerranée, concepts régionaux et scénarios politiques*, dans Construire la Méditerranée penser les transferts cultures : approches historiographiques et perspectives de recherche, ED Ateliers des Deutschen Historischen Instituts Paris, Paris, 2010, 195 p.

- **Articles universitaires**

Abballe-Boloré Vanessa, Howse Robert, *L'Union pour la Méditerranée : un nouvel espace juridique. Vers « une nouvelle culture méditerranéenne conciliable avec notre idéal social »* ?, Outre-Terre 2009/3 (n° 23), p. 401-415.

Abis Sébastien, «La Méditerranée sans l'Europe», Confluences Méditerranée n°74, éditions de l'Harmattan, Paris, 2010, 207 p.

Aliboni Roberto, Driss Ahmed, Schumacher Tobias et Tobias Alfred, « *Putting the Mediterranean Union in perspective* », EuroMesco Paper n° 68, EuroMesco, Lisbonne, juin 2008, 35 p.

Balfour Rosa, Schmid Dorothé, *Union for the Union of the Mediterranean disunity for the EU?* European Policy Centre (EPC), Brussels, Belgium, February 2008, 4 p.

Balfour Rosa, *The Transformation of the Union for the Mediterranean*, European Policy Centre (EPC), Brussels, Belgium, Mediterranean Politics, Vol. 14, No. 2009, 8 p.

Bichara Khader et Frédéric Allemand, « *L'Union pour la Méditerranée : pourquoi ? Comment ?* », Rapport pour la Fondation pour l'innovation politique, juin 2008, 110 p.

Bichara Khader, *La Déclaration de Marseille sur l'Union pour la Méditerranée : le dit et le nécessaire*, IEMED, juin 2008, 8 p.

Buffet Jean Baptiste, *Peut-on encore sauver l'Union pour la Méditerranée ? 4 propositions après le report du sommet d'Istanbul*, Institut Thomas More, consulté le 12 avril 2016 <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/peut-on-encore-sauver-l-union-pour-la-mediterranee-4-propositions-apres-le-report-du-sommet-distanbul.html>

Camau Michel, « L'Union pour la Méditerranée : « rêve » méditerranéen et malaise européen », Outre-Terre 2009/3 (n° 23), p. 91-100

Deodato Cambarau, « Union pour la Méditerranée Rubicube diplomatique ou grand bluff ? », Confluences Méditerranée 2008/4 (N°67), p. 11-20.

Drevet Jean-François, *Quelles limites pour l'UE : Quelles relations avec un voisinage à géométrie variable ?*, Institut Jacques Delors, Notre Europe, Septembre 2013, 24 p.

El Rhazi Sebhallah, « L'union méditerranéenne : une chance historique inestimable », *OutreTerre* 2009/3 (n° 23), p. 137-137.

Fondation Robert Schuman, Intégration régionale : Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée, quels scénarios d'avenir ? <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0105-integration-regionale-processus-de-barcelone-et-union-pour-la-mediterranee-quels-scenarios>

Jameux Anne-Sophie, « L'Union pour la Méditerranée, ou l'intergouvernementalité en question », *Nouvelle Europe* [en ligne], Tuesday 1 March 2011, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1046>, consulté le 1^{er} mai 2016, p. 10

Le Roy Alain, « L'Union pour la Méditerranée, une opportunité pour renforcer la coopération entre les rives de la Méditerranée. Entretien », *Revue internationale et stratégique* 2008/2 (N° 70), p. 13-20.

Petithomme Mathieu, « Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne ? Entre injonctions sécuritaires et conditionnalité démocratique, la puissance normative européenne en question. », *Politique européenne* 2009/2 (n° 28), p. 163-172

Schäfer Isabel, « Les politiques euro-méditerranéennes à la lumière du printemps arabe », *Mouvements* 2011/2 (n°66), p. 117-126

Soler i Lecha Eduard, *The French Presidency of the EU and the Union for the Mediterranean : forced Europeanisation ?*, CIDOB, 4 p.

Soler i Lecha, Eduard, Coordinador de investigación CIDOB, Laia Tarragona, investigadora CIDOB. Febrero de 2013 *Notes internacionals CIDOB. Limitaciones autoimpuestas: Por qué la Unión Europea pierde relevancia en el Mediterráneo.* 12 p.

Soler y Lecha Eduard, « *Barcelona Process - Union for the Mediterranean : genesis, evolution and implications for Spain's Mediterranean Policy* », OPEX-Fundacio CIDOB, Barcelone, avril 2008, 40 p.

Telle Serge, « L'Union pour la Méditerranée : un héritage contrasté mais une continuité indispensable », *Outre-Terre* 2009/3 (n° 23), p. 19-29.

Verluisse Pierre, *L'Union pour la Méditerranée : quel bilan d'étape ?*, Actualités européennes juin 2010 Numéro 35, 6 p.

- **Presse**

Mignot Alfred, *Pourquoi et comment l'Union pour la Méditerranée sera plus forte que jamais en 2016*, La Tribune, 17 décembre 2015,

<http://www.latribune.fr/opinions/blogs/euromed/pourquoi-et-comment-l-union-pour-la-mediterranee-sera-plus-forte-que-jamais-en-2016-537045.html>

Mignot Alfred, *Vers le retour en force de l'Union pour la Méditerranée*, La Tribune, publié le 12 octobre 2015, consulté le 5 décembre 2015,

<http://www.latribune.fr/opinions/blogs/euromed/vers-le-retour-en-force-de-l-union-pour-la-mediterranee-512913.html>

Union pour la Méditerranée Quelle relance après le Sommet de Barcelone ?

<http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/union-pour-la-mediterranee-quelle-relance-apres-le-sommet-de-barcelone-.html>

Henri Guaino, Pascal Boniface, « Faut-il croire à l'Union pour la Méditerranée ? », entretien, 23 mars 2008, www.lefigaro.fr/debats , consulté le 02/05/2016

- **Sites internet**

Union pour la Méditerranée <http://ufmsecretariat.org/fr/>

Commission Européenne http://ec.europa.eu/index_fr.htm

Fondation pour l'innovation politique L'Union pour la Méditerranée : Pourquoi, comment ?, Juin 2008, consulté le 12 avril 2016, disponible à http://www.fondapol.org/wp-content/uploads/2009/02/HS_Union_pour_la_Mediterranee.pdf