

Processus de Barcelone : une Union Pour la Méditerranée (UPM)

Le « Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée (UPM) » réunit 43 Etats (l'ensemble des Etats membres de l'UE, et les autres Etats (membres et observateurs) du processus de Barcelone) ainsi que la Commission européenne. Il s'agit d'un partenariat multilatéral qui a vu le jour le 13 juillet 2008 lors du Sommet de Paris pour la Méditerranée, liant les pays membres de l'Union européenne aux pays riverains de la Méditerranée. Le « Processus de Barcelone : une UPM » prend la suite du « Processus de Barcelone », mis en place en 1995 qui s'était enlisé, en vue de le renforcer et d'arriver à des résultats tangibles. L'article 12 de la Déclaration commune adoptée lors du Sommet de Paris évoque la question des migrations. Il apparaît donc essentiel de suivre avec attention et vigilance l'évolution de cette initiative.

Historique :

- Novembre 1995 : Lancement du « Processus de Barcelone » (ou partenariat Euromed) entre l'Union européenne et 12 pays riverains de la Méditerranée (Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie, Turquie)
- Novembre 2005 : Dixième anniversaire du Processus de Barcelone. Constat d'un quasi-échec du Processus qui semble avoir souffert de la persistance des conflits au sud de la Méditerranée et du manque de coopération entre les Etats partenaires
- Octobre 2007 : Présentation par le Président de la République française en visite à Tanger du projet d'UPM
- Décembre 2007 : Réunion à Rome du Président de la République française, du Président du Conseil de Ministres italien et du Président du Gouvernement espagnol pour réfléchir ensemble aux lignes directrices du projet d'UPM. Lancement de l'« Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée »
- Mars 2008 : Compromis trouvé à Hanovre entre la Chancelière allemande et le Président français et Nicolas Sarkozy : désormais le partenariat renforcé se dénommera « Processus de Barcelone : une UPM », il n'exclura personne au sein de l'UE et la Commission européenne « aura la haute main sur le dossier euro-méditerranéen »
Approbation par le Conseil européen du principe d'une Union pour la Méditerranée qui englobera les États membres de l'UE et les États riverains de la Méditerranée qui ne sont pas membres de l'UE.
- Juillet 2008 : Lancement du « Processus de Barcelone : une UPM » à Paris. Adoption d'une Déclaration commune de 33 articles.

Objectifs:¹

- Transformer la Méditerranée en un espace de paix, de démocratie, de coopération et de prospérité
- Accroître le potentiel d'intégration et de cohésion régionales
- Relever les défis communs qui se posent à la région euro-méditerranéenne, dans les domaines notamment du développement économique et social, de la sécurité alimentaire,

¹ Objectifs énoncés dans la Déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée du 13 juillet 2008

de l'environnement, de l'énergie, des migrations, du terrorisme et de l'extrémisme et du dialogue des cultures ou la sécurité en renforçant les relations multilatérales et en traduisant le processus en projets concrets

- S'appuyer sur les objectifs (paix, sécurité, stabilité) et acquis du Processus de Barcelone tout en renforçant ses réalisations et ses éléments fructueux afin d'obtenir des résultats effectifs et durables. Le renforcement envisagé consiste à renforcer le partage des responsabilités, rehausser le niveau politique des relations euro-méditerranéennes et mettre le Processus en évidence grâce à des projets.

Coopération en matière de migrations : un des objectifs principaux

A l'occasion des diverses prises de parole de la France au sujet du projet d'UPM, l'environnement, l'énergie, le dialogue des cultures, le développement économique et social, et la sécurité ont été présentés par la France comme les domaines principaux que le partenariat devrait renforcer ou préserver. La question de la gestion des migrations et du renforcement des liens entre les migrations et le développement ne figurait pas parmi les objectifs officiels initiaux présentés par la France pourtant ce sujet fait l'objet d'un article complet (l'article 12) au sein du chapitre « portée et principaux objectifs » de la Déclaration commune du Sommet de Paris. L'article met en avant la volonté du partenariat de faciliter la circulation légale des personnes tout en insistant sur le fait que promouvoir des migrations légales correctement gérées dans l'intérêt de toutes les parties concernées, lutter contre les migrations clandestines et favoriser les liens entre les migrations et le développement sont des sujets d'intérêt commun qu'il convient de traiter selon une approche globale, équilibrée et intégrée. La défense du droit d'asile n'est évoquée à aucun moment dans la Déclaration commune.

Composition :

La composition et la taille d'un secrétariat permanent, que la Commission européenne souhaite le plus allégé possible, "seront décidées sur la base du consensus lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères, en novembre 2008".

Membres du partenariat :

Albanie, Algérie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Egypte, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Jordanie, Lettonie, Liban, Lituanie, Luxembourg, Malte, Maroc, Mauritanie, Monaco, Monténégro, Pays Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Syrie, Tunisie, Turquie, Autorité Palestinienne et Commission européenne.

Mode de fonctionnement :

Un sommet des pays membres du Processus de Barcelone : une UPM est prévu tous les deux ans, et les ministres des affaires étrangères des pays membres devraient se rencontrer annuellement. Chaque sommet bisannuel devrait aboutir à une déclaration politique et une liste de projets régionaux.

La présidence sera assurée conjointement par un président originaire de l'UE qui doit être compatible avec la représentation extérieure de l'UE et un président originaire d'un pays partenaire méditerranéen pour une période non renouvelable de deux ans. Le Président français, Nicolas Sarkozy, et le Président égyptien, Mohammed Hosni Moubarak, ont été désignés pour assurer cette coprésidence.

Les ministères des affaires étrangères et les hauts fonctionnaires assumeront la responsabilité politique pour tous les aspects de l'initiative. En ce concerne les aspects techniques, un secrétariat, qui doit être désigné en novembre 2008 et opérationnel "avant la fin 2008", sera chargé de lever les fonds et de mener à bien les projets. Outre le budget européen, ceux-ci pourront être financés aussi bien par le secteur privé que par une contribution de tous les Etats participants ou d'autres pays tiers.

Un comité permanent conjoint, basé à Bruxelles, apportera son concours aux réunions des hauts fonctionnaires, à leur préparation et à leur suivi.

L'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) sera l'expression parlementaire légitime du partenariat.

Les détails du mandat de la nouvelle structure institutionnelle, le fonctionnement de la coprésidence, la composition, le siège et le financement du secrétariat seront arrêtés par consensus en novembre 2008 par les ministères des affaires étrangères.

Cohabitation et articulation avec les autres partenariats ou mécanismes existants :

Le défi de ce nouveau partenariat réside à présent dans son articulation avec les autres dispositifs existants de coopération euro-méditerranéenne qui sont nombreux: la Politique Européenne de Voisinage (PEV), les accords d'associations entre l'UE et certains pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, la politique d'élargissement de l'UE vers des candidats tels que la Turquie ou la Croatie, le Dialogue 5+5 entre les pays méditerranéens de l'UE et les pays du Maghreb... Le Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée doit dès lors s'attacher à ne pas concurrencer l'existant mais à le compléter. La clarification des relations à venir avec ces différents dispositifs apparaît essentielle si cette initiative ne veut pas être une coquille vide. En outre, sa réussite dépendra également de sa capacité à mobiliser des financements conséquents et un soutien politique fort autour de projets pertinents. Selon la Commission européenne, la mise en œuvre des projets dépendra de la mobilisation de fonds supplémentaires autres que les habituelles dotations budgétaires actuelles. Les sources de financement envisagées dans la Déclaration commune sont multiples : secteur privé, Etats partenaires et autres Etats, institutions financières internationales et entités régionales, fonds européens (budget de l'UE et fonds IEVP – Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat – de la Politique Européenne de Voisinage), et fonds FEMIP (Facilité Euro-Méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat) de la Banque Européenne d'Investissement. Cependant, à l'heure actuelle, la question du financement reste floue (notamment en ce qui concerne la disponibilité des fonds et la hauteur des différentes contributions), elle devrait être approfondie en novembre prochain.

Projets :

La Commission européenne a retenu six premiers projets, qui figurent en annexe de la déclaration commune, sur lesquels l'Union pour la Méditerranée doit prendre son essor :

- Environnement : "la dépollution de la Méditerranée"
- Transports : "les autoroutes maritimes et terrestres", pour accroître les échanges et faciliter "la liberté de mouvement des personnes et des biens"
- Répondre aux catastrophes naturelles : "la protection civile" à l'échelle de la région
- Energies : "les énergies de substitution" (le plan solaire méditerranéen)"
- Education : "l'université euro-méditerranéenne", qui aura son siège en Slovénie
- Economie : "l'initiative méditerranéenne de développement des affaires".

L'enjeu pour l'UE d'établir un partenariat renforcé avec les pays du sud de la Méditerranée repose notamment sur des raisons de gestion de flux migratoires, de développement de ses marchés et sur l'importance de maintenir une certaine stabilité à ses frontières.

Selon les termes de la Déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée, seules les « migrations légales » doivent être favorisées tandis que les « migrations clandestines » doivent être combattues sans qu'aucune mention ne soit faite au sujet du respect et de la défense du droit d'asile. Or les persécutions conduisent souvent les personnes qui en sont victimes à fuir leur pays d'origine pour rejoindre de manière irrégulière un pays dans lequel elles espèrent trouver refuge et une protection. Même s'il est affirmé, dans l'article 6 de la Déclaration, que ce partenariat est fondé sur le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ne faisant aucune mention du droit d'asile dans l'article 12 de sa déclaration, le Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée porte atteinte au droit d'asile. Les frontières doivent restées ouvertes aux personnes victimes de persécutions dans leur pays d'origine. Dès lors, ce partenariat renforcé se doit, pour être un espace de coopération crédible, ouvert et humain, de ne pas chercher à contourner ou nier les droits fondamentaux des personnes tels que le droit d'asile.