

L'UNION POUR LA MEDITERRANEE, COUP D'ESSAI DE LA DIPLOMATIE SARKOZYENNE ?

PAR

Dorothee SCHMID*

Le lancement de l'Union pour la Méditerranée (UpM) restera certainement comme l'un des feuillets les plus captivants de l'année diplomatique européenne 2008. Sans préjuger des succès à venir de ce nouveau cadre de coopération régionale, on peut trouver dans les premiers moments de l'UpM la vive illustration d'un nouveau style français en politique étrangère ; le style présidentiel de Nicolas Sarkozy contraste en effet d'emblée avec celui de son prédécesseur dans bien des domaines, y compris sur la scène internationale. Volonté de rupture et tentative de réorientation idéologique, prise d'initiative et choix du *leadership*, communication en flux continu sont les traits les plus évidents de cette nouvelle diplomatie explicitement revendiquée par le chef de l'Etat français.

L'ambition méditerranéenne de Nicolas Sarkozy exprimée à travers le projet de l'UpM permet de combiner remarquablement ces différentes variables. La mise en œuvre du projet met aussi en lumière de façon très claire les obstacles auxquels se heurte toute diplomatie novatrice et autonome dans un monde complexe et interdépendant, en l'occurrence dans une région déjà largement balisée par les efforts de coopération européens. Le feuillet UpM démontre ainsi assez classiquement que toute diplomatie efficace inclut dans sa recette une bonne dose de réalisme, partant d'une évaluation correcte des rapports de forces existants et utilisant avec ordre et méthode les moyens d'action effectivement disponibles¹.

La portée mobilisatrice d'un discours méditerranéen d'essence idéaliste a finalement été admise par des partenaires pourtant enclins à contrarier les choix français au stade de la réalisation. Une fois l'initiative sur les rails, toutes les parties prenantes semblent s'accorder sur sa nécessité, au prix de compromis cependant substantiels. Au bout du compte, le processus d'accouchement de l'UpM illustre bien l'apprentissage diplomatique d'un Président à ses débuts et fixe sans doute quelques fondamentaux pour la suite.

LA MEDITERRANEE DU PRESIDENT

La Méditerranée offre depuis le XIX^e siècle un cadre d'épanouissement traditionnel pour la politique extérieure de la France et constitue en même temps une ressource identitaire régulièrement mise à contribution par les leaders politiques de notre pays. Depuis

* Directrice du programme « Turquie contemporaine » à l'Institut français de relations internationales (IFRI, France).

¹ La notion de « diplomatie efficace », comme diplomatie capable d'atteindre ses objectifs déterminés dans un rapport coûts/résultats raisonnable, prête certes à discussion tant du point de vue éthique que pratique. Retenue par les deux candidats à la présidentielle française en 2007 – Ségolène Royal affirmant durant sa campagne vouloir « une diplomatie simple, efficace » –, l'expression montre en tout cas que ce domaine longtemps réservé et peu transparent n'échappe plus à l'obsession de la rationalisation des politiques publiques.

l'élection de Nicolas Sarkozy, la Méditerranée réapparaît ainsi dans le discours politique français comme espace d'action, mais aussi comme concept légitimant et même comme objectif en soi de politique étrangère.

L'appropriation politique de la Méditerranée par les Français

Nicolas Sarkozy introduit pour la première fois son idée d'« Union méditerranéenne » dans un discours de campagne prononcé à Toulon en février 2007, avançant le projet comme une occasion de redonner une ambition nationale à la France². Abondamment nourri de références historiques aussi bien qu'esthétiques, mêlant éléments factuels et résurgences mythologiques, le discours de Toulon s'inscrit dans une tradition « méditerranéiste » bien française.

Le « méditerranéisme » pourrait être défini comme un militantisme constructiviste visant à établir l'aire méditerranéenne comme un monde en soi, porteur d'une unité non seulement géographique, mais aussi ethnologique, culturelle et politique. On observe classiquement que la construction progressive de ce concept méditerranéen globalisant s'est produite en France en parallèle de l'entreprise coloniale, qu'elle accompagne et légitime scientifiquement depuis le XIX^e siècle. La description de la Méditerranée comme système unitaire facilite, dans une sorte d'élan orientaliste positiviste, son appropriation politique : l'unité naturelle de la Méditerranée entraîne la nécessité de son unification économique – idée chère aux saint-simoniens – et politique – par la domination coloniale ou par l'influence retrouvée de l'ancienne métropole. Le projet colonial serait en effet aujourd'hui remplacé par une ambition plus communautaire que banalement impériale³.

Le discours de Toulon, mais aussi celui prononcé à Tanger à l'automne 2007 par un Nicolas Sarkozy devenu entre temps Président intègrent cependant de façon sélective le référent impérial dans leur mise en scène de la Méditerranée. En affirmant que l'âge d'or de l'unité méditerranéenne prend fin avec le V^e siècle, ce qui correspond à la chute de l'Empire romain d'Occident, le discours de Tanger fait fi des épisodes ultérieurs de la domination arabe et ottomane⁴. Nous voilà donc replacés dans la tradition du *mare nostrum* romain, même si l'évocation généreuse d'une certaine communauté de destin adapte le dessein politique français à son époque. Le mot-clef de « partenariat », qui sous-tend déjà les politiques européennes, est désormais revendiqué comme objectif primordial.

Entre succession politique et recherche identitaire

Travailler la Méditerranée permet surtout à Nicolas Sarkozy de remplir des objectifs facilement traduisibles en termes électoraux. Il s'agit d'abord de mettre en valeur l'ambition singulière du candidat, en le dotant d'une pensée internationale qui se situe dans une réelle continuité historique française, tout en suggérant un léger décalage avec son prédécesseur. Si Nicolas Sarkozy en campagne rend parfois hommage à l'action internationale de Jacques Chirac, il souhaite aussi de façon évidente imprimer d'emblée sa marque. Le défi est donc de

² Discours de Toulon, 7 fév. 2007. L'ensemble des discours de campagne et des discours présidentiels de Nicolas Sarkozy sont disponibles soit sur le site Internet de l'UMP, www.u-m-p.org, soit sur celui de la Présidence de la République, www.elysee.fr.

³ Sur la résurgence récente du méditerranéisme en France et sa signification politique, cf. Dorothee SCHMID, « Méditerranée : le retour des Français ? », *Confluences Méditerranée*, n° 63, aut. 2007, pp. 13-23.

⁴ Avant que la République turque ne se replie sur son centre anatolien, l'Empire ottoman a été une puissance méditerranéenne tant maritime que terrestre. Cf. Dorothee SCHMID, « La Turquie et l'Union pour la Méditerranée : un partenariat calculé », *Politique étrangère*, n° 1, print. 2008, pp. 65-76.

se réappropriier l'héritage de la V^e République, certes conséquent en Méditerranée, tout en le rénovant.

Comme du temps de François Mitterrand, la relance de la « politique méditerranéenne » peut alors être comprise comme une tentative de dépasser la « politique arabe de la France » chère aux Présidents depuis le général de Gaulle⁵. Jacques Chirac ayant été un vrai Président de « politique arabe », Nicolas Sarkozy se devait *a priori* d'être un président méditerranéiste. Il le sera également par souci de rééquilibrer la position française face au conflit israélo-palestinien. Plus crûment, N. Sarkozy est annoncé comme le possible fossoyeur de la politique arabe, parce qu'animé de sympathies pro-israéliennes⁶ – toutes hypothèses que la pratique amènera ensuite à nuancer.

Le Président sait aussi utiliser la Méditerranée comme ressource identitaire interne. Le sympathique mythe unitaire méditerranéen, très populaire en France, permet de rassembler pour un temps sous la même bannière sentimentale un électorat disparate. Tous les Français « méditerranéens » – qu'ils soient de souche française méridionale, rapatriés, immigrés – peuvent se sentir partie prenante du projet d'Union méditerranéenne. L'aspiration méditerranéenne, rassembleuse par nature, gomme dans un élan lyrique les aspérités d'un discours de politique intérieure très musclé sur certains sujets, notamment l'immigration – sujet justement méditerranéen par excellence.

COMMENT LE PRÉSIDENT ABORDE L'EUROPE

Outre la relation très particulière entre France et Méditerranée, le feuilleton UpM met en lumière l'évolution du rapport de Nicolas Sarkozy avec les questions européennes. On y perçoit la vision européenne initiale du chef de l'Etat lorsqu'il entre en fonction et son apprentissage, étape par étape, des contraintes et des opportunités produites par la machine européenne. Cet apprentissage semble rejouer l'éternelle métaphore d'une Union européenne qui serait la France en plus grand, pour parvenir *in fine* à un *modus vivendi* somme toute assez classique avec nos partenaires européens.

Enterrement ou sauver Barcelone ? L'éternel dilemme euro-méditerranéen des Français

Il n'est pas exagéré de dire que la France est à l'origine de la politique méditerranéenne de l'Union européenne ; depuis les premiers temps de la Coopération politique européenne jusqu'à la mise en place de la PESC, en passant par l'élaboration d'une politique commerciale extérieure et de coopération de plus en plus sophistiquée, les Français n'ont eu de cesse d'inscrire la Méditerranée comme une priorité régionale sur l'agenda européen. C'est plus précisément le tandem franco-espagnol qui conçoit en 1994 le Partenariat euro-méditerranéen (PEM) et ces mêmes deux Etats qui le relancent au début des années 2000⁷. A l'ère de l'après-11 septembre, l'utilité du PEM, enceinte de concertation Nord/Sud qui

⁵ Hayète CHERIGUI, *La Politique méditerranéenne de la France, entre diplomatie collective et leadership*, L'Harmattan, Paris, 1997.

⁶ Cf. par exemple l'entretien de Pascal Boniface avec Hichem Ben Yaïche dans *Le Quotidien d'Oran*, 12 avr. 2007.

⁷ Sur la genèse du PEM et son évolution, cf. Ester BARBE, « The Barcelona Conference : launching pad of a process », *Mediterranean Politics*, vol. I, n° 1, été 1996, pp. 25-42 ; Jolyon HOWORTH, « France and the Mediterranean in 1995 : from tactical ambiguity to inchoate strategy ? », *Mediterranean Politics*, vol. I, n° 2, aut. 1996, pp. 157-175 ; Rémy LEVEAU, « La France, l'Europe et la Méditerranée : un espace à reconstruire », *Politique étrangère*, oct.-déc. 2002, vol. LXVII, n° 4, pp. 1 019-1 031.

permet de socialiser régulièrement les protagonistes du conflit israélo-arabe autour de sujets techniquement neutres, n'est pas contestée. La France ne cesse alors de réaffirmer la centralité du projet méditerranéen face aux défenseurs d'une géopolitique arabe ou moyen-orientale au sens américain du terme⁸.

Pourtant, les Français entretiennent avec le PEM un rapport aussi ambigu qu'avec d'autres politiques européennes. La persistance de forts liens bilatéraux entre la France et ses anciennes colonies du Maghreb et du Proche-Orient sous-tend clairement l'investissement politique et économique français dans la région. La pleine communautarisation de la politique méditerranéenne est donc difficile à concevoir pour une diplomatie française encore très soucieuse de défendre son pré carré⁹. Si le Processus de Barcelone doit rester central, c'est surtout parce que la Méditerranée est au cœur des préoccupations françaises et qu'il faut conforter sa place dans l'architecture des politiques européennes, face à la tentation de l'Est qu'introduisent les Allemands.

La Méditerranée est ainsi pensée dans une double perspective nationale et européenne, qui induit une sorte de schizophrénie conceptuelle et administrative. La contradiction éclate en 2007 au grand jour lorsque Henri Guaino, le conseiller spécial de Nicolas Sarkozy, de conviction plutôt souverainiste, entreprend de critiquer ouvertement le PEM, qui faisait jusque-là l'objet d'un consensus positif mou dans le discours officiel français. Le concept d'« Union méditerranéenne » de Toulon émerge ainsi d'une évaluation très négative des politiques européennes en Méditerranée. La ligne française des premiers mois de présidence sarkozyenne affiche clairement la volonté de corriger et de dépasser le cadre de travail européen en Méditerranée. Les développements ultérieurs montreront à quel point il est difficile d'en faire table rase ; il sera alors temps de se réapproprier l'héritage de Barcelone, en prétendant le transformer pour revitaliser la coopération euro-méditerranéenne¹⁰.

L'Europe comme modèle romantique, l'Union européenne comme contrainte pratique

Dans le projet méditerranéen de Nicolas Sarkozy, l'Europe tient d'abord la place d'un modèle romantique. L'« Union méditerranéenne » première manière est en effet censément calquée sur le modèle de l'Union européenne : une union d'Etats fondée sur des coopérations concrètes, selon le schéma historiquement validé de Jean Monnet.

Cette perspective idéaliste est rapidement mise à mal par Angela Merkel, le Chancelier allemand rappelant que l'UE est déjà une union d'Etats et que ses membres ne peuvent juridiquement s'engager dans un autre cadre politique du même type. L'Allemagne parviendra ensuite à réimposer l'UE comme cadre de cohérence globale pour un projet que les Français souhaitaient au départ purement méditerranéen¹¹. La manœuvre est facilitée par la prégnance des structures euro-méditerranéennes et des financements européens dans le

⁸ Entretiens autour de la préparation du sommet des dix ans de Barcelone, ministère français des Affaires étrangères, aut. 2005

⁹ Dorothee SCHMID, « France and the Euro-Mediterranean partnership : the dilemmas of a power in transition », in Richard YOUNGS / Haizam Amirah FERNANDEZ, *The Euro-Mediterranean Partnership : Assessing the First Decade*, FRIDE/Elcano, Madrid, 2005, pp. 95-102.

¹⁰ La vision critique d'Henri Guaino, ses propositions de correction et son OPA retardée sur le PEM sont clairement repérables dans un entretien avec Ulysse Gosset, « Le Talk de Paris », 9 mai 2008, disponible sur le site Internet www.france24.com.

¹¹ Sur la position allemande à l'égard du projet d'UpM en 2007, cf. Dorothee SCHMID, « L'Union pour la Méditerranée, un nouveau moteur français pour les politiques européennes en Méditerranée ? », *DGAP analyse – Frankreich*, n° 1, janv. 2008.

fonctionnement de toute la coopération Nord/Sud dans cette région. L'UE produit donc ici de la contrainte tout en offrant des potentialités.

Acceptée *via* le compromis franco-allemand, la normalisation européenne est généralement évoquée dans le discours politique *off* français comme une sorte de déviation castratrice, la Commission étant dépeinte comme un comploteur infernal cherchant à briser le dynamisme et la bonne volonté des Français. Dans le discours *on*, on se réjouit en revanche du ralliement des Etats membres et du passage à l'appellation « Union pour la Méditerranée », identifiée comme une marque française¹².

LA CULTURE DU RESULTAT A L'EPREUVE DU COMPROMIS

Nicolas Sarkozy annonce l'UpM comme une initiative ancrée dans le concret. Conçue de façon schématique à partir de quelques principes simples, elle fait en réalité largement l'impasse sur un contexte euro-méditerranéen difficilement gérable. La diplomatie française, partie dans un spectaculaire cavalier seul, va justement être rattrapée par ce contexte : les partenaires européens imposent ajustements et compromis jusqu'à ce que l'ensemble retrouve un caractère consensuel – sans doute aux dépens de l'efficacité tant attendue.

Gérer l'imbroglie diplomatique

A l'automne 2007, Nicolas Sarkozy met en place une équipe dirigée par l'ambassadeur Alain Le Roy pour concrétiser son projet. L'équipe est chargée de deux tâches essentielles, sous la surveillance directe de l'Élysée : identifier des partenaires et proposer de nouveaux projets de coopération.

La première de ces tâches occupera en fait l'essentiel du temps d'Alain Le Roy. Il s'agit d'abord de fixer définitivement le périmètre géographique de travail et de rallier les pays qui en font partie à l'initiative française. Le théâtre des opérations évolue de façon significative en un an : la France envisageait au départ une union des pays strictement riverains de la Méditerranée, mais l'Allemagne impose l'inclusion de l'ensemble des Etats de l'UE dans la liste, actant au passage la prééminence des politiques européennes sur la vision française. Combinaison des deux systèmes, la liste finale comprend 43 participants, trois pays des Balkans (Bosnie, Croatie, Monténégro) et Monaco ayant rejoint le club euro-méditerranéen.

La définition du périmètre soulève la question fondamentale de l'articulation entre la politique française et les politiques européennes dans la région. L'ambiguïté tarde à cet égard à se lever. Lorsque, au soir de son élection, Nicolas Sarkozy évoque son ambition méditerranéenne, plusieurs Etats membres de l'UE s'inquiètent immédiatement d'un possible effet fratricide avec les dispositifs européens déjà existants. Le gouvernement espagnol exprime dès l'été 2007 son attachement au Processus de Barcelone et s'interroge sur le format et les objectifs du projet sarkozyen¹³. Au bout de quelques mois d'attente, qui n'apportent aucun éclaircissement de fond ni de forme, Espagnols et Italiens tentent un recadrage lors d'un voyage officiel du Président français en Italie. L'« Appel de Rome » signé par les exécutifs espagnol, français et italien fixe des limites strictes à l'exercice : l'« Union

¹² Il est à cet égard instructif de comparer la façon dont la presse des deux pays rend compte du désaccord puis du compromis franco-allemand, l'Allemagne maintenant une position critique tout au long du processus de négociation.

¹³ Miguel Ángel MORATINOS, « Del proceso de Barcelona à la Unión Euromediterránea », *El País*, 2 août 2007.

méditerranéenne » devient « Union pour la Méditerranée », elle est subordonnée au Processus de Barcelone, elle sera « union de projets » et non union politique, garantira une participation accrue des sociétés civiles et ne devra pas interférer avec les processus de négociation en cours pour l'admission de nouveaux Etats dans l'UE (Croatie et Turquie)¹⁴.

L'Appel de Rome est la première étape d'une série de mises au point destinées à freiner le cavalier seul français en Méditerranée. La présidence slovène exprime publiquement sa désapprobation au cours du premier semestre 2008 et l'Allemagne prend rapidement le relais. Angela Merkel, au passage bien conseillée sur les questions méditerranéennes, refuse la division des rôles implicite : à l'Allemagne l'Est, à la France le Sud¹⁵. Un dialogue tendu s'engage entre le Chancelier et le Président, le dossier méditerranéen devenant prétexte à solder bien d'autres mésententes¹⁶. Un accord est finalement trouvé en mars, débloquent du même coup la position du Conseil européen ; l'UpM est alors solennellement réintroduite dans le cadre de travail communautaire et la Commission officiellement chargée d'en poser les bases organisationnelles¹⁷.

Les négociations vont donc bon train au Nord, tandis que les Français s'appliquent à convaincre un par un leurs partenaires au Sud du bien-fondé de l'entreprise, en multipliant promesses et concessions. Trois difficultés majeures se présentent : convaincre la Turquie que participer à l'UpM ne compromettra pas ses chances d'entrer dans l'UE ; assurer la participation des pays arabes du Proche-Orient, alors qu'Israël exprime officiellement son intérêt et que la France a presque rompu toute communication avec la Syrie ; concilier les intérêts contradictoires des trois pays du Maghreb central, le Maroc se montrant particulièrement chatouilleux sur la participation algérienne, tandis que la Tunisie espère capitaliser diplomatiquement les retombées de cette querelle pour intensifier sa coopération bilatérale avec la France. Un secrétariat de l'UpM est envisagé ; son emplacement et le nom du futur Secrétaire donnent lieu à des tractations successives avec la Tunisie et le Maroc. L'Egypte enfin est identifiée comme le meilleur candidat pour partager une future coprésidence euro-méditerranéenne avec la France.

Au prix d'un remarquable calcul d'équilibre général et de l'intensification des navettes entre Paris, Bruxelles et l'ensemble des capitales du sud de la Méditerranée, l'équipe française parviendra finalement à réunir le 13 juillet à Paris l'ensemble ou presque des chefs d'Etat concernés, pour le lancement officiel de l'UpM. Le Sommet de Paris représente une vraie victoire de prestige et démontre brillamment la capacité de la diplomatie française à défendre des objectifs nationaux au travers d'une impressionnante machinerie européenne et multilatérale¹⁸.

¹⁴ « Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée », disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/.

¹⁵ Entretien avec un diplomate allemand en charge des questions méditerranéennes et du Moyen-Orient, juil. 2008.

¹⁶ Laure MANDEVILLE, « Dans l'intimité du couple franco-allemand », *Le Figaro*, 18 juin 2008.

¹⁷ Annexe aux conclusions de la présidence du sommet des 13 et 14 mars, intitulée « Le Processus de Barcelone : une union pour la Méditerranée ».

¹⁸ Même si l'impact à moyen terme du sommet est immédiatement contestable, cf. Dorothee SCHMID, « Le Sommet de Paris est un bricolage diplomatique à court terme », entretien disponible sur le site Internet Euractiv. Fr, 11 juil. 2008.

Une « union de projets » pas si concrète

Il n'est pas plus aisé de trouver des thèmes de coopération nouveaux pour lancer les « projets concrets » chers à l'Élysée. Si les Espagnols défendent le bilan de Barcelone, c'est bien parce que la coopération euro-méditerranéenne couvre depuis 1995 une extrême diversité de sujets, à travers des mécanismes bilatéraux sophistiqués et aussi des programmes régionaux, certes moins dotés mais nombreux et inventifs. La mise en place de la PEV a en outre permis depuis 2004 de remettre à plat les priorités de coopération avec les États les plus engagés dans la relation euro-méditerranéenne¹⁹.

C'est donc dans un contexte déjà extrêmement balisé que l'Élysée entreprend de redécouvrir les ressources de la coopération en Méditerranée, en pariant sur l'existence de gisements inexploités pour des raisons politiques ou pratiques – les lourdeurs des méthodes de travail européennes étant toujours dénoncées. À l'époque de Toulon, le Président évoquait quelques chantiers privilégiés comme autant de priorités stratégiques : la sécurité collective, l'immigration choisie, l'écologie ou le co-développement. Ces thématiques se diluent finalement dans une liste hétéroclite de projets, qui se resserre au fur et à mesure de la préparation du Sommet de Paris. Au mois de mai, l'équipe d'Alain Le Roy annonce une liste de près de 75 projets et soutient que le plus difficile est de choisir les meilleurs. Le tri s'effectue de façon parfaitement opaque, aucun appel à propositions n'étant officiellement lancé et aucune liste fiable ne circulant en-dehors de l'administration française. Celle-là travaille en revanche jusqu'à la dernière minute pour mobiliser la société civile au service du projet présidentiel et tenter de susciter de nouveaux montages²⁰.

La déclaration finale du Sommet de Paris fait finalement état en juillet du choix de six projets : la dépollution de la mer Méditerranée ainsi que les autoroutes maritimes et terrestres, idées sur lesquelles la Commission « planchait » déjà depuis quelques années ; la protection civile, grand classique consensuel dans une région toujours menacée par les catastrophes naturelles ; un plan solaire méditerranéen, ambitieux mais de réalisation aléatoire ; une université euro-méditerranéenne à Piran en Slovénie, avec bientôt une antenne à Fès, et un nouveau mécanisme de soutien financier aux PME²¹. Cette sélection résulte manifestement d'une évaluation de la qualité marketing des projets, pondérée par des critères de faisabilité financière et politique. La déclaration finale de la conférence euro-méditerranéenne de Marseille achève à cet égard en novembre de préciser les règles, fixant pour l'avenir quatre critères d'éligibilité qui traduisent surtout des contraintes politiques : les projets devront à l'avenir contribuer à la paix et à la stabilité régionale, ne pas constituer une atteinte aux intérêts légitimes d'un membre de l'UpM, respecter le principe de géométrie variable et prendre en compte la position des participants à un projet avant tout élargissement.

¹⁹ Pour une description des mécanismes de coopération européens successifs en Méditerranée, du PEM à l'UpM, en passant par la PEV, cf. le site Internet DG Relex, ec.europa.eu/external_relations/euromed/, à compléter par celui de l'agence européenne de coopération extérieure, ec.europa.eu/europeaid.

²⁰ Nous avons pu assister, en tant qu'expert invité, à plusieurs sessions de *brainstorming* organisées par des ministères ou des officines de conseil dans les quelques mois précédant le Sommet de Paris.

²¹ Déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 juil. 2008, disponible sur le site Internet diplomatie.gouv.fr.

Des arrangements institutionnels compliqués

Les Français dénonçaient depuis longtemps déjà le déséquilibre institutionnel du PEM, qui pesait sur la conception et la mise en œuvre des programmes de coopération. La domination européenne sur l'ensemble du processus, matérialisant le complexe de supériorité des pays du Nord, ferait obstacle à la responsabilisation des pays du Sud. Partant de ce constat, la France avait échafaudé dans le passé des propositions de réformes, reprises dans l'UpM : création d'une co-présidence euro-méditerranéenne aux attributions encore floues et confiée pour le moment à la France et à l'Égypte ; installation d'un secrétariat permanent dont les compétences exactes restent également à définir ; remplacement du comité Euromed, aux performances contestées, par une « réunion des hauts fonctionnaires » et création d'un COREPER méditerranéen.

La France a dû batailler ferme pour faire prévaloir sa vision du rééquilibrage et multiplier les arrangements pour contenter l'ensemble des protagonistes. Après bien des négociations de couloirs, le siège du secrétariat de l'UpM sera finalement situé en Europe, à Barcelone, entérinant l'implication forte de l'Espagne en Méditerranée. Le Secrétaire général doit être assisté de cinq adjoints, dont deux du Sud, Israël ayant obtenu l'un des postes en échange de son accord pour la pleine participation de la Ligue arabe à l'UpM, ce qui laisse au passage augurer de bien des batailles politiques à venir²².

Le débat sur l'institutionnalisation du processus euro-méditerranéen n'est pas clos. La possibilité de créer une Banque pour la Méditerranée, régulièrement évoquée depuis 2000, n'a pas été retenue. L'utilité de la co-présidence est déjà contestée et on ne sait pas comment son fonctionnement se calera sur les règles d'alternance des présidences européennes : Nicolas Sarkozy a convaincu la Présidence tchèque de l'UE de le laisser occuper le poste pour six mois encore, mais les Suédois comptent lui contester ce privilège dès le second semestre 2009²³.

Inventer une capacité de financement

Le bât blesse aussi du côté du financement. On aurait pu s'attendre à un effort budgétaire particulier de la part de la France pour défendre un projet français. Or, le Quai d'Orsay affirmait assez rapidement que l'exercice UpM se ferait à budget constant ; en revanche, les contributions volontaires de tous les États impliqués seraient les bienvenues et le budget de la PEV pourrait être ponctionné²⁴. L'ampleur des projets de coopération envisagés – de la dépollution de la Méditerranée aux autoroutes méditerranéennes – plaide en effet pour cette dernière solution. Angela Merkel ayant manifesté sa réticence, la question du financement est l'une des motivations fondamentales de la réintégration de l'UpM dans le giron communautaire : sans fonds européens, impossible de concrétiser la grande ambition sarkozyenne.

On parle aussi d'articuler les ressources européennes à d'autres fonds publics, issus par exemple de la Banque mondiale, sans préciser comment organiser la gouvernance de tels co-

²² L'organisation de la Conférence euro-méditerranéenne de Marseille de novembre était menacée par ce débat Israël/Ligue arabe ; aux dires d'un observateur du Quai d'Orsay engagé dans les opérations, inclure la Ligue arabe dans le système revient à « faire entrer le loup dans la bergerie ».

²³ La capacité de conviction du Président français semble avoir été fort mise à contribution dans cette affaire comme en témoigne un article relatant une conversation avec le Premier ministre tchèque, « Cafouillage franco-tchèque autour d'un dialogue à huis clos », *Le Monde*, 29 nov. 2008.

²⁴ Entretiens avec Alain Le Roy, nov. et déc. 2007.

financements. D'autres sources plus exotiques sont évoquées sans réellement convaincre. Dans l'argumentaire élyséen, l'investissement privé est censé pallier en Méditerranée les défaillances de la coopération publique ; il reste cependant à prouver que des projets de développement à grande échelle, sans rentabilité immédiate et dans un contexte de mise en compétition ouverte, intéresseront du jour au lendemain des entreprises jusque-là réticentes à intervenir dans la région. La perspective d'attirer les fameux fonds souverains du Golfe pourrait relever du même fantasme collectif si on admet que ceux-là s'investissent plutôt sur des marchés spéculatifs, loin d'un idéal euro-méditerranéen quasi humanitaire. En tout état de cause, la crise financière et les cours erratiques des hydrocarbures semblent mettre à mal ces espoirs de diversification financière.

Urgence et planification : le temps chaotique de l'UpM

Notons enfin les hiatus temporels qui émaillent le processus de conception et de planification de l'UpM. Conçue dans l'urgence, pour être rapidement mise en œuvre, l'UpM se dilue finalement dans le temps de la crise européenne, un temps bureaucratique allongé par le respect de règles juridiques et comptables strictes et plombé par d'interminables négociations politiques. Si les Français continuent d'annoncer régulièrement les étapes à suivre, elles doivent désormais se caler sur le calendrier des événements euro-méditerranéens « classiques » : réunions ministérielles thématiques, régulièrement bouleversées par les aléas du conflit israélo-arabe, puisque, au début de 2008, la crise de Gaza suspend l'ensemble du calendrier ; conférences des ministres des Affaires étrangères, où un difficile consensus n'émerge qu'au prix d'un amenuisement significatif des ambitions initiales ; conseils européens enfin, où la Méditerranée ne figure pas toujours en tête des priorités.

AU-DELA DU STYLE ? LA PORTEE DU COUP D'ESSAI MEDITERRANEEN

Installé au cœur des tensions intra-européennes jusqu'à l'été 2007, progressivement normalisé puis délogé de l'agenda de la PFUE par la crise géorgienne et la crise financière, le dossier de l'UpM cesse ensuite *de facto* de faire l'actualité. Une fois les controverses de 2008 calmées, il apparaît en effet que la règle classique du *nihil novi sub sole* en Méditerranée est respectée ; pour en tirer des leçons utiles, il est donc plus fécond d'envisager l'UpM comme un ballon d'essai de la nouvelle diplomatie française que comme une révolution euro-méditerranéenne.

Réaffirmer la présence française : audace et volontarisme en terrain mouvant

« *La France est de retour* » : Bernard Kouchner risque à l'automne 2008, après un été fort agité, ce slogan dans le ton d'une diplomatie qui se veut audacieuse²⁵. L'UpM compte alors pour le ministre des Affaires étrangères au nombre des réussites d'une politique étrangère française active sur tous les chantiers qui comptent. L'ambition était bien au cœur du projet méditerranéen de Nicolas Sarkozy et le style affiché était d'emblée volontariste ; un volontarisme renforcé au contact des obstacles, nombreux, que l'Elysée a trouvés sur son chemin. Parcours en effet difficile, qui rappelle le chemin initiatique de ces héros

²⁵ Entretien dans *Politique internationale*, n° 121, aut. 2008, pp. 11-24. L'audace, vertu tant prisée du Président et fort présente dans ses discours, fait aussi partie des atouts mis en avant par Jean-Pierre Jouyet, ancien Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, lorsqu'il dresse le bilan de la PFUE : « *L'Europe est passée de l'influence à la puissance* », entretien paru dans *Libération*, 21 déc. 2008.

méditerranéens mythiques, d'Ulysse à Tartarin en passant par Don Quichotte, dont l'énergie est systématiquement contrariée par la réalité.

Les héros sont finalement arrivés à bon port et l'exercice peut d'un certain point de vue être qualifié de réussite pour deux raisons au moins. D'abord parce que la combinaison des forces de gravité européenne et méditerranéenne a ramené les Français dans une orbite soutenable à moyen terme. Ensuite, parce que ce processus d'ajustement a aussi permis d'évaluer la force présente de certains atouts traditionnels de la diplomatie française. Le sommet du 13 juillet a démontré la force de frappe de cette diplomatie en Méditerranée : les chefs d'Etat de la région restent à l'écoute et la capacité de sidération du Président n'a pas pâti des approximations du projet. L'équilibre précaire du système UpM est certes le résultat d'une série de petits arrangements sacrifiant à la meilleure tradition clientéliste. Toutefois, ce savoir-faire là reste fort utile pour faire émerger des consensus successifs dans un contexte politique embrouillé et aussi pour obtenir des ruptures symboliques. A cet égard, le coup d'éclat syrien fait partie des bénéfiques secondaires importants de l'UpM²⁶.

Les contours de la diplomatie régionale française : le spectre de la politique arabe

Le Sommet de Paris a surtout bien montré, contrairement à ce qu'affirmait Nicolas Sarkozy depuis Toulon, qu'on ne peut pas contourner le politique en Méditerranée. Dans ses déclarations parisiennes, le président syrien Bachar el Assad rend hommage au zèle proche-oriental des Français et s'abstient pratiquement de tout commentaire sur l'UpM : point n'est en effet besoin de rappeler le prétexte de sa présence à Paris. Les médias ne s'y trompent pas et axent l'essentiel de leurs analyses sur la relation syro-libanaise et sur une hypothétique amélioration du climat israélo-palestinien²⁷.

Une leçon connexe de l'UpM est précisément que le Président et son équipe ont largement su assumer et faire fructifier en 2008 l'héritage de la politique arabe de la France. Nicolas Sarkozy s'est approprié cet héritage par une stratégie de contacts tous azimuts, y compris vers de nouveaux partenaires, comme la Libye, allié de quelques mois qui, au nom de ses convictions africanistes, s'est finalement retirée du *pool* arabe de l'UpM. L'aisance de Nicolas Sarkozy dans le duo franco-égyptien est particulièrement remarquable, car il s'impose ici en successeur énergique de Jacques Chirac. De façon inattendue, la seule difficulté persistante concerne finalement le Maghreb, si on admet que le Président a provisoirement échoué dans sa tentative de cultiver concomitamment ses amitiés algériennes et marocaines.

La socialisation active de l'Elysée décale en fait la perspective géopolitique annoncée à Toulon la pratique de l'UpM dément le caractère strictement méditerranéen du projet. La triade séquentielle historique française, qui aligne une « politique musulmane » jusqu'aux indépendances, une « politique arabe » des années soixante jusqu'à l'ère Mitterrand et une « politique méditerranéenne » censément novatrice depuis les années quatre-vingt-dix, est en

²⁶ Crisis Group, « Dialoguer avec Damas ? Les leçons de l'expérience française », *Briefing Moyen-Orient*, n° 27, 15 janv. 2009.

²⁷ Entretien « La Syrie, les relations franco-syriennes et la participation du président Bachar al-Assad au lancement de l'UPM », disponible sur le site Internet www.rfi.fr/.

2008 sur le point de fusionner dans une sorte de confusionnisme post-huntingtonien parfaitement assumé sur l'instant²⁸.

La force de persuasion de la communication présidentielle

Les moyens de communication mobilisés au service du projet méditerranéen rappellent aussi que la visibilité est devenue un objectif en soi de la diplomatie française. Faire vivre l'UpM aura demandé un vrai travail de communication, d'autant plus difficile à mener que le contenu du dossier se résume, jusqu'à la reprise en main européenne, à peu de substance et beaucoup de contradictions. Alléger le fonctionnement des relations euro-méditerranéennes tout en créant de nouvelles institutions ; renforcer le partenariat Nord/Sud en n'abordant les questions sérieuses qu'avec le Nord ; trouver des moyens de financement nouveaux en comptant avant tout sur la générosité européenne... Autant de contradictions constamment réaffirmées et apparemment admises, qui ne se dénouent jamais dans un processus dialectique, autant de messages dont l'intraitable complexité est platement relayée par une presse française tentée de coller au plus près de l'agenda présidentiel.

Un unanimisme plutôt indulgent semble ainsi prévaloir en France depuis le lancement du concept, journalistes et experts s'abstenant tout au long de 2008 de toute critique trop argumentée sur le fond. L'ambition méditerranéenne du Président s'attire au moins le bénéfice du doute et le compte-rendu des désaccords franco-allemands semble concentrer tout l'intérêt des médias français. Par contraste, les commentaires souvent peu amènes de la presse étrangère montrent que le grand spectacle méditerranéen ne produit pas la même fascination chez l'ensemble de nos partenaires²⁹.

Le syndrome du Guépard

Envisagée comme une politique publique en soi, l'UpM souffre finalement dès sa naissance des mêmes défauts que le Partenariat euro-méditerranéen qu'elle prétendait dépasser, entre consensus *a minima* mais impossible à rompre et concrétisation ardue : elle devient un processus à la fois difficile à décrire et pratiquement impossible à évaluer.

En tant qu'exercice diplomatique, l'UpM a suscité beaucoup de mouvement et de commentaire et introduit peu de changements fondamentaux. Elle a en revanche permis au Président français de prendre ses marques en Méditerranée et en Europe et de tester son style – un style flamboyant reposant sur une mise en scène constante des avancées comme des difficultés rencontrées. Au terme d'un bilan certes provisoire, on peut surtout se demander si Nicolas Sarkozy, loin d'introduire la rupture annoncée dans le champ clos de la diplomatie française, ne cède pas ici au syndrome du Guépard. « *Que tout change pour que rien ne change* » : la devise du prince Salina restitue assez bien le mélange d'agitation et de conservatisme de la posture sarkozyenne en Méditerranée, où, sous couvert de ranimer la flamme partenariale, il s'agit surtout de vérifier encore et toujours l'état du crédit français.

²⁸ Comme en témoigne notamment le message d'Henri Guaino lors des Business Med Days du 13 juillet 2008 à Marseille, qui mêle allègrement « politique de civilisation », choc des civilisations et éternité des syncrétismes méditerranéens, disponible sur le site Internet www.medbusinessdays.com/.

²⁹ Citons pour exemple l'article de Steven ERLANGER, « Sarkozy's Union of the Mediterranean falters », *International Herald Tribune*, 6 juil. 2008, où l'auteur suggère que toute l'entreprise est une partie d'esbroufe (« *the result is thin, shony stuff* »), avant de confirmer son impression le lendemain, dans « Union of Mediterranean, about to be inaugurated, may be mostly show », *New York Times*, 7 juil. 2008.