

Présidence espagnole de l'UE : les requêtes du Sud

L'UE devrait redéfinir son périmètre d'intervention, partagée entre la gestion de politiques héritées de Barcelone et les effets d'annonce de l'UpM sans consistance opérationnelle.

Hassan Abouyoub

L'Espagne assumera la présidence de l'Union européenne (UE) dans un environnement international et régional complexe et chargé d'incertitudes. En prenant cette responsabilité dans le contexte de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, l'Espagne aura à affronter de nombreux défis :

- La gestion de la sortie de la crise économique et sociale non seulement au niveau, interne mais à l'échelon de l'UE dans son ensemble. La dimension internationale de ce dossier et l'impératif d'une approche globale et d'une responsabilité partagée pour sa résolution, compliquent la tâche au moment où le chômage, au sein des membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), continue de s'aggraver sans perspectives crédibles de remèdes structurels. (Pour 2010 la situation du marché de l'emploi sera beaucoup plus délicate en Espagne qu'en 2009).

- Le suivi d'un Sommet sur le changement climatique à Copenhague qui ne semble pas en mesure d'accomplir des miracles, mais mettra l'UE dans une position délicate.

- La relance des négociations de Doha, après la ministérielle de fin novembre. Là aussi, l'UE assumera une lourde responsabilité dans le dénouement de la crise des négociations commerciales multilatérales. Sera-t-elle en mesure de faire le pas, à côté des autres puissances commerciales, pour que la communauté internationale voit la lumière au bout du tunnel de Doha et croit en la relance des échanges internationaux, comme solution ultime aux dégâts causés par la crise financière de 2007-08 ?

- Mettre un terme au pourrissement de la situation au Proche-Orient en contraignant Israël à geler les implantations de nouvelles colonies dans les territoires palestiniens, notamment à Jérusalem Est et à créer le climat propice à la relance des négociations en vue de la mise en œuvre de la solution des deux États. La question se pose ici de savoir si l'UE, après la mise en œuvre du traité de Lisbonne, la nomination de Herman Van Rompuy à la présidence de l'Union et de Catherine Ashton à la tête de la « diplo-

matie européenne », est à même de gagner la confiance des belligérants, de se départir de son rôle de banquier d'une paix évanescence et de conclure un véritable partenariat avec les États-Unis pour un engagement politique visible sur le terrain de la négociation.

- Les autres foyers de tension et d'instabilité où l'UE est engagée à des titres divers (Iran, Afghanistan, Irak) ne seront pas des promenades de santé pour la diplomatie espagnole.

- Les dossiers de l'immigration, des politiques de développement, de l'énergie n'ont pas une importance moindre, compte tenu de leur place dans le débat politique interne en Espagne et en Europe d'une manière plus générale.

Les pays de la rive sud de la Méditerranée mesurent, dans toute leur plénitude, la tâche délicate de la présidence espagnole. La diplomatie espagnole a toujours bénéficié d'un préjugé favorable, notamment au sein du monde arabe. Le rôle joué par Miguel Angel Moratinos en tant que médiateur du conflit israélo-palestinien, la Conférence de Madrid et le sommet de Barcelone de 1995 plaideront toujours en faveur de l'Espagne. On connaît par ailleurs l'efficacité de la diplomatie espagnole au sein des rouages institutionnels de l'UE, son volontarisme, couronné par des succès incontestables qu'il est inutile de rappeler à ce stade.

Les voisins de l'Europe s'interrogent cependant sur la capacité de l'Espagne à tirer son épingle d'un jeu où le processus de négociation et de décision, à l'intérieur de l'UE, a profondément évolué à la faveur des dernières adhésions. Ce jeu se complique davantage avec la mise en œuvre d'une architecture institutionnelle à mettre en place et à faire fonctionner dans le cadre du traité de Lisbonne.

Le Sud s'interroge également sur la marge de manœuvre qu'a l'Espagne pour débloquer l'Union pour la Méditerranée (UpM) et garantir le succès du second sommet de l'UpM, qui donnerait la crédibilité et la visibilité requises à l'union de projets. Le contenu du programme d'action qui serait adopté à cette occasion sera déterminant dans ce sens.

Si autour de l'ambiance générale qui prévaudra durant le premier semestre 2010, le Sud semble partager le même sentiment, en revanche, sur les modalités de mise en œuvre des décisions du Sommet de Paris, les positions demeurent largement nuancées.

Le choix des projets prioritaires, des modalités de structuration du secrétariat de l'UpM, des tentatives d'élaboration de positions communes sur les sujets intéressant l'UE, continuent de créer des difficultés pour les partenaires du Sud. L'intégration des Balkans dans ce processus de négociation Nord-Sud tarde, par ailleurs, à être concrétisée.

Mémoire de propositions

Devant la difficulté de traduire une position commune et homogène sur ce que pourraient être les requêtes du Sud à soumettre à la présidence espagnole, j'ai choisi de me livrer à un exercice de politique-fiction. Il aura le mérite de transcender les contingences qui polluent les relations Sud-Sud : le dernier match de football Algérie-Egypte, et ses répercussions diplomatiques, est exemplaire à cet égard. Cette fiction permettra de dépasser les conflictualités et alibis divers qui empêchent le projet méditerranéen de fonctionner en s'attaquant aux défis réels de la région. L'aspect utopique de certains propos est délibéré.

Le Conseil de coordination des pays riverains du sud de la Méditerranée, réuni à Beyrouth à la mi-novembre, au niveau des ministres des Affaires étrangères, a adopté un mémoire destiné à la présidence espagnole, en prévision du second sommet de l'UpM. Elaboré à partir d'un rapport présenté conjointement par le secrétariat général de l'Union du Maghreb arabe (UMA) et par le secrétariat du Conseil de coordination qui siège à Amman, ce mémoire comporte :

■ Un volet politique et de sécurité centré essentiellement sur le processus de paix au Proche-Orient. Des propositions très élaborées relatives au dialogue avec l'OTAN, à la sécurité au Sahel, à l'usage pacifique de l'énergie nucléaire et notamment à la dénucléarisation de la Méditerranée ont été présentées. L'apaisement généralisé des relations bilatérales avec la réouverture de la frontière maroco-algérienne, la relance des négociations entre Turquie et Chypre, la poursuite des négociations israélo-palestiniennes ont permis de réaliser des progrès substantiels et d'élever le niveau des espérances communes à des hauteurs inusitées. La proposition de consacrer la première journée du second Sommet de l'UpM au lancement d'une Conférence de Paix et Sécurité en Méditerranée, inspirée en partie du précédent à Helsinki, est formellement actée. Un compromis en vue d'une position commune sur la réforme de l'ONU et le nouveau Conseil de Sécurité a été également soumis à la partie européenne.

■ Un volet social construit autour d'un ensemble de principes et de disciplines qui devraient constituer l'ossature centrale d'un accord qui sera finalisé en marge du sommet sur la régulation des flux migratoires et la protection des migrants. Ce document constitue une réponse aux propositions soumises, au nom de l'UE, par la présidence suédoise. Un consensus semble se dessiner sur la liberté de circulation des acteurs du Partenariat euroméditerranéen, et d'un certain nombre de catégories de personnes (étudiants, sportifs...). L'offre soumise à la partie européenne sur le mouvement des personnes dans le cadre du commerce des services, exigera davantage de flexibilité que la position actuelle défendue par Bruxelles.

■ Le volet « économie du savoir », formation, recherche et développement contient des propositions extrêmement ambitieuses sur la création de l'espace euroméditerranéen du savoir. Outre la reconnaissance mutuelle des diplômes, la libre circulation des étudiants et chercheurs, la mutualisation des mécanismes d'évaluation des enseignements, des offres précises sont faites sur :

– Le siège et le statut de l'université virtuelle de la Méditerranée y compris la contribution de la rive sud à son budget de fonctionnement et au financement de la boucle en fibre optique à très haut débit qui devrait relier tous les pays membres de l'UpM.

– Les programmes prioritaires au titre de la stratégie en matière d'actions communes dans le domaine de la recherche : les énergies renouvelables, l'agronomie en milieu semi-aride, l'halieutique, figurent en bonne place.

■ Le volet économique est certainement celui qui occupe l'espace le plus important du mémoire. Construit à partir d'une vision prospective à l'horizon 2030 qui évalue d'une manière approfondie les défis socioéconomiques et du développement durable de la région euroméditerranéenne, ce volet donne une ampleur plus grande aux décisions du Sommet de Paris à travers une approche holistique, l'association plus volontariste du secteur privé ... La création de l'emploi, la lutte contre le réchauffement climatique, les Objectifs du Millénaire, les infrastructures logistiques d'interconnexion des réseaux, l'*open sky*, la sécurité alimentaire et l'énergie renouvelable sont les priorités stratégiques suggérées pour être ajoutées aux mégaprojets retenus en juillet 2008. Ces priorités sont assorties de mesures d'accompagnement qui renforcent l'Etat de droit dans les affaires, la protection des investissements, la simplification des procédures... Le volet commercial comporte l'engagement de parachever la mise en œuvre de la zone de libre-échange au 1er janvier 2012. Les négociations pour compléter le volet agricole et les services des ALE seront entamées en vue de leur conclusion en 2013. D'une manière plus concrète, le mémoire propose :

– La création de la Banque euroméditerranéenne pour le commerce et le développement. Les pays du



José Luis Rodríguez Zapatero en conférence de presse avec Amr Moussa, secrétaire général de la Ligue arabe, lors de sa visite officielle en Egypte. Le Caire, 24 novembre 2009. /

REUTERS/AMR ABDALLAH DALSH

Sud participeront à son capital sur une base paritaire. L'ouverture à la participation d'autres partenaires (Etats du Golfe, Etats-Unis...) doit être prévue dès le départ. Outre sa mission traditionnelle de banque de développement, le Conseil d'administration qui sera composé des ministres de l'Economie et des Finances des membres de l'UpM, aura une fonction type Ecofin, qui harmonisera les politiques macro-économiques, coordonnera les politiques monétaires et surveillera la mise en œuvre des règles et des disciplines communes. Une attention particulière sera accordée aux mesures de renforcement de la compétitivité de la région euroméditerranéenne.

– La création d'une agence de protection et de garantie de l'investissement avec un rôle de médiation dans la solution des différends commerciaux.

– L'organisation d'un forum annuel des investisseurs de l'euromed. Le premier qui sera organisé en 2010, sera consacré au projet solaire méditerranéen. L'UpM présentera à cette occasion les composantes de ce projet, les financements mobilisés ou mobilisables, les mesures d'incitation...

■ Au plan institutionnel, le mémorandum a été particulièrement audacieux. Il propose en effet des mesures originales, voire iconoclastes :

– Organisation d'un débat sur les propositions qui seront soumises au prochain sommet, à l'échelon des parlements nationaux de chacun des Etats membres de

l'UpM et du Parlement européen le même jour. La date du 1er juin 2010 est suggérée.

– Révision des décisions de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Marseille concernant le secrétariat de l'UpM dans le sens de la réduction du nombre des secrétaires généraux adjoints à un seul qui serait issu de la rive nord. Ce faisant, le secrétariat aura une vocation technique plutôt que politique, gage d'efficacité et de célérité. Les compétences techniques sectorielles seront recrutées sur la base d'appels à candidatures sur des critères d'expertise professionnelle indépendamment de la nationalité. Un schéma d'organisation et un organigramme sera soumis par le secrétaire général à l'approbation des Etats membres. Il tiendra compte des priorités du Plan d'action et obéira à des objectifs rigoureux de limitation des coûts de fonctionnement du secrétariat.

– Création d'un comité *ad hoc* représentant à parité les membres des deux rives, pour une fusion des mécanismes de négociation, des instruments de financement de l'UpM

et du Processus de Barcelone et des politiques de voisinage. Cette fusion n'est pas une juxtaposition des organes existants mais la construction d'une nouvelle architecture institutionnelle qui doit préfigurer ce qui sera, à terme, un Espace économique euroméditerranéen. Les mécanismes bilatéraux et multilatéraux seront conçus pour éviter les redondances, simplifier le fonctionnement de l'UpM, organiser son contrôle parlementaire et augmenter la visibilité de l'Union au niveau des opinions publiques.

– Création d'une Cour de Justice euromed, pour statuer sur les différends entre Etats pour toute matière concernant la mise en œuvre des objectifs de l'UpM. Cette cour pourrait être compétente en matière de droits de l'homme et des différends de nature économique entre les Etats et les entreprises.

Par ce mémorandum, les pays de la rive sud auront réalisé un grand geste politique qui interpellera l'UE. Celle-ci devra se déterminer par rapport à ces avancées audacieuses mises sur la table. Elle est appelée à mettre de l'ordre en clarifiant les engagements de chaque Etat membre par rapport à la Méditerranée et en redéfinissant le périmètre d'intervention de la Commission européenne, partagée entre la gestion d'instruments, politiques et programmes hérités de Barcelone et les effets d'annonce de l'UpM, sans consistance organique, budgétaire ou tout simplement opérationnelle. ■