

Un premier bilan mitigé

L'Allemagne et l'Union pour la Méditerranée

Edmund Ratka*



L'Union pour la Méditerranée se trouve à l'heure actuelle à la croisée des chemins. Freinée par l'escalade du conflit israélo-palestinien et victime des désaccords entre ses pays membres concernant sa construction, le bilan depuis 2008 est loin d'être satisfaisant. Une coopération euro-méditerranéenne fonctionnelle est pourtant plus importante que jamais pour surmonter les défis dans la région.

L'échec d'une politique cohérente de l'Union européenne envers ses voisins du Sud ferait mentir son objectif de devenir un véritable acteur sur la scène internationale. Dans ce contexte, il est aussi de la responsabilité de l'Allemagne de faire de l'Union pour la Méditerranée un succès.

L'histoire de l'Union pour la Méditerranée (UPM) commence le 7 février 2007 à Toulon. Dans cette ville portuaire, Nicolas Sarkozy lance dans le cadre de sa campagne présidentielle une idée ambitieuse : les pays riverains de la Méditerranée devront mettre en place une nouvelle organisation intergouvernementale indépendante – alors dite Union méditerranéenne – afin de renforcer leur intégration à travers des projets con-

crets. La proposition, qui n'avait pas été concertée préalablement, n'a pas reçu un accueil favorable chez tous les riverains du Sud. Mais c'est bien la résistance au sein de l'Union européenne, dont Angela Merkel est devenue le fer de lance, qui a empêché son éclosion. Pour ne pas abandonner complètement son projet, le président français se voit alors contraint d'accepter les conditions dictées par l'Allemagne : participation de tous les Etats membres de l'Union européenne, intégration dans le processus de Barcelone et aucun financement supplémentaire par le budget européen.

Par la suite, un accord franco-allemand est élaboré qui servira comme base pour la fondation de

Deutschland, Frankreich, Europa und die Union für das Mittelmeer

Die Entwicklung der „Mittelmeerunion“ ist aufgrund von Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedsstaaten und der Eskalation des israelisch-palästinensischen Konflikts unbefriedigend.

Auf Druck von Deutschland erfolgte die Einbindung aller EU-Staaten, denn die deutschen Interessen im Mittelmeerraum haben seit den 1990er-Jahren stark zugenommen. Dazu gehören insbesondere die Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen, die Bekämpfung von Terror-

ismus und illegaler Einwanderung im Hinblick auf die innere Sicherheit, die Erschließung von Sonnenenergie, die Steigerung des Außenhandels sowie die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit.

Ein Scheitern der Union für das Mittelmeer wäre dem Autor zufolge nicht nur ein Beispiel für die Unzulänglichkeit deutsch-französischer Zusammenarbeit, sondern ein Beweis der internationalen Bedeutungslosigkeit der Europäischen Union.

Red.

* Edmund Ratka est doctorant en sciences politiques à l'Université Ludwig Maximilian de Munich.

l'Union pour la Méditerranée le 13 juillet 2008 à Paris. De l'initiative française sont repris l'instauration d'un secrétariat permanent et les trois nouveaux principes *co-ownership* (une responsabilité mieux partagée entre Nord et Sud), la mise en œuvre des projets concrets et une géométrie variable (tous les Etats ne doivent pas participer à tous les projets). De surcroît, avec ce sommet fondateur, Nicolas Sarkozy marque un succès diplomatique dont la présidence française de l'Union européenne, qui débute alors, tirera aussi profit.

Pourtant, le compromis trouvé par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel ne peut pas occulter une différence fondamentale sur la vision de l'Union pour la Méditerranée. Compte tenu des expériences décevantes observées avec le processus de Barcelone, Paris voulait établir une forme inédite de coopération en Méditerranée, tandis qu'à Berlin on se contentait d'une réforme modeste des mécanismes existants. Pour les Allemands, l'UPM apparaît d'abord comme un moyen de renforcer des politiques et projets déjà lancés. De plus, la dimension identitaire et affective qui a accompagné l'initiative méditerranéenne de Sarkozy n'a pas trouvé beaucoup d'écho en Allemagne.

Deux arguments ont été réitérés par le gouvernement allemand contre le projet français initial d'une organisation indépendante des pays riverains : premièrement, une telle organisation mettrait en danger la cohérence de l'Union européenne et de son rôle international. Deuxièmement, les questions liées à la Méditerranée ne concerneraient pas seulement les Européens du Sud, mais tous les Etats membres de l'Union, dont l'Allemagne. En effet, au cours des deux dernières décennies, les intérêts allemands dans la région se sont accrus.

Les intérêts de l'Allemagne

On peut identifier cinq domaines d'intérêts allemands s'agissant du côté sud de la Méditerranée. Il faut rajouter à cela l'intérêt de l'Allemagne à renforcer la politique méditerranéenne de l'Union européenne.

Le conflit israélo-palestinien : la priorité est toujours accordée à la résolution de ce conflit qui a été

longtemps le seul centre d'attention de la politique allemande en Méditerranée. Outre les obligations politiques et morales découlant de l'histoire, l'Allemagne est impliquée par sa préoccupation pour la stabilité de la région qui est perpétuellement mise en danger par ce conflit. De plus, l'escalade de la violence entre Israël et ses voisins arabes risque d'empêcher le commerce allemand avec ces derniers. Tout en gardant un profil bas dans le processus de paix, l'Allemagne a fait de la sécurité d'Israël une raison d'Etat et représente l'un des bailleurs de fond les plus importants pour les Palestiniens.

La sécurité intérieure : cela constitue le deuxième domaine d'intérêt. Le terrorisme et la migration illégale sont considérés comme des risques majeurs. Depuis l'accord de Schengen, qui est entré en vigueur en 1995 et a progressivement supprimé les contrôles aux frontières communes, les flux migratoires en provenance de la Méditerranée prennent une place plus importante dans le débat politique en Allemagne. Celle-ci a, entre autre, activement soutenu la mise en place de l'agence européenne FRONTEX pour la protection des frontières. Face aux nouvelles dimensions du terrorisme islamiste, l'Allemagne a réagi à la fois avec des mesures anti-terroristes et un dialogue renforcé avec le monde musulman.

L'énergie : c'est la troisième catégorie. En Allemagne, les appels à diversifier les sources d'approvisionnement en énergie se multiplient ces dernières années, en particulier en raison de la méfiance croissante contre la politique énergétique de la Russie, qui lui fournit plus qu'un tiers du pétrole brut et plus que 40 % de son gaz. Le potentiel d'énergie de l'Afrique du Nord et du Proche et Moyen Orient est loin d'être exploité par l'Allemagne. Aujourd'hui, le pays n'importe pas de gaz de ces régions et seulement un cinquième de son pétrole en provient. Mais plus encore qu'aux énergies fossiles, l'Allemagne s'intéresse au potentiel de l'énergie solaire dans les pays de la rive sud de la Méditerranée : ceux-ci sont considérées à la fois comme des marchés non saturés pour les produits allemands de haute qualité dans ce secteur et comme des sites appropriés pour des

centrales solaires thermiques qui pourraient aussi fournir l'Allemagne et l'Europe en électricité. Cette dernière idée est promue notamment par DESERTEC, une initiative lancée par plusieurs grandes entreprises allemandes, qui reçoit beaucoup d'attention dans les médias et compte de nombreux supporteurs dans la sphère politique.

Les relations économiques : elles peuvent être identifiées comme un quatrième domaine d'intérêts, bien qu'il reste pour l'instant au deuxième plan. En 2007, seulement 1,2 % du commerce extérieur allemand s'est fait avec les pays non-européens qui font partie de l'UPM (y compris la Libye). Mais la volonté monte parmi les entrepreneurs allemands de mieux développer les échanges économiques avec cette région. Au niveau politique, l'Allemagne soutient l'instauration d'une zone de libre échange euro-méditerranéenne depuis les années 1990.

Les droits de l'homme : l'Allemagne revendique pour la Méditerranée l'un des objectifs habituels de sa politique étrangère : la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Pourtant, la politique allemande, comme la politique européenne en général, se voit confrontée à un dilemme : On craint l'instabilité, voire une prise de pouvoir des mouvements islamistes, qui pourrait résulter d'une remise en cause des régimes autoritaires. Ceux-ci sont souvent considérés comme des partenaires indispensables pour la lutte contre le terrorisme et la migration illégale. C'est pourquoi, la critique de ces régimes reste souvent tempérée, ce qui met en doute la crédibilité morale des Européens.

Au service des intérêts nationaux

Il est favorable pour l'Allemagne de poursuivre ces intérêts à travers l'Union européenne et dans un cadre euro-méditerranéen stable. D'abord, l'influence unilatérale de l'Allemagne reste limitée malgré sa puissance économique et la réputation dont elle jouit dans les pays arabes. Par rapport aux pays comme la France, l'Espagne et l'Italie, elle n'a pas les liens historico-culturels qui ont fait naître et ont permis de développer, chez les Européens du

Sud, une expertise particulière et des possibilités d'influence plus grandes.

De surcroît, il faut rappeler que pour la politique européenne de l'Allemagne, faire de l'Union européenne un acteur international avec une politique étrangère et de sécurité commune est un objectif de longue date. Pour cela, une politique cohérente de l'Union européenne dans son voisinage est un élément indispensable afin de maintenir sa crédibilité.

Avec la fondation de l'UPM, l'enjeu pour l'Allemagne de faire de la politique méditerranéenne de l'Union européenne un succès s'est encore accru. L'Allemagne s'est mise au premier plan pour bloquer le modèle français d'organisation des pays riverains. Ce n'est que par un engagement sincère et durable dans l'UPM que l'Allemagne peut maintenant prouver qu'elle est un partenaire fiable et constructif dans les relations euro-méditerranéennes. Cela contribuerait aussi à améliorer les relations avec Paris, altérés par les querelles sur la proposition initiale de Nicolas Sarkozy. De plus, un échec de l'UPM incitera très probablement les pays méditerranéens européens à intensifier leur coopération bilatérale avec les riverains du Sud et à promouvoir des formats flexibles de coopération hors du cadre de l'UE, comme le dialogue 5+5, piloté par la France, et dont l'Allemagne ne fait pas partie.

L'Allemagne dans l'UPM

Ayant considérablement contribué à la conception de l'UPM au préalable du sommet fondateur, l'Allemagne s'est ensuite mise en retrait lors du développement institutionnel de l'UPM. La direction du nouveau secrétariat à Barcelone, mis en place en mars 2010, est exclusivement composée par des représentants de pays riverains. La seule mesure annoncée par l'Allemagne est la délégation d'un expert sur les énergies renouvelables. Au niveau de la mise en œuvre des projets, l'Allemagne se concentre sur trois des six priorités de l'Union pour la Méditerranée : énergies renouvelables et plan solaire, dépollution et gestion de l'eau, protection civile contre les catastrophes.

Le plan solaire méditerranéen est devenu le fleuron de l'engagement allemand dans l'UPM.

Initié par l'Allemagne en coordination avec la France, il retient aujourd'hui plus que 130 projets dans les pays de l'UPM. Il fixe comme objectif principal la construction de capacités additionnelles de production d'électricité bas carbone, notamment solaire, autour de la Méditerranée. Le plan vise à générer une puissance totale de 20 gigawatts à l'horizon 2020 (soit l'équivalent de 15 centrales à charbon). Cependant, l'initiative reste pour l'instant dans la phase d'étude. Le rôle que l'Allemagne jouera dans son évolution future n'est pas encore défini et il est difficile de savoir dans quelle mesure elle mettra son engagement national dans ce secteur au service de l'UPM. En mars 2009, le gouvernement avait déclaré que les contenus du plan solaire faisaient partie de la politique énergétique de l'Union européenne indépendamment de l'UPM et qu'ils étaient poursuivis par l'Allemagne depuis longtemps. En effet, déjà depuis 2004, le ministère de l'Environnement avait financé des études, qui ont ensuite pu servir de base scientifique pour le plan solaire de l'UPM. Le seul bailleur de fond du projet *enerMENA* (avec 4,5 millions d'euros) est le ministère allemand des Affaires étrangères. Ce projet international sous direction allemande, lancé en février 2010, a pour objectif de faciliter l'installation de centrales solaires thermiques en Afrique du Nord par la diffusion des technologies et une coopération renforcée.

Outre le plan solaire, l'Allemagne s'est engagée pour une stratégie de l'eau destinée à mieux gérer cette ressource et à contribuer à sa dépollution. Bien que les pays de l'UPM se soient mis d'accord sur le contenu de cette stratégie, son adoption a échoué en avril 2010 à cause d'une référence contestée aux territoires occupés en Palestine. Enfin, l'Allemagne a proposé l'élaboration d'un système d'alerte aux tsunamis pour la Méditerranée. Dans ce domaine, l'Allemagne possède une expertise particulière grâce au Centre pour les Sciences de la Terre à Potsdam.

Défis pour la politique allemande

Même si la Méditerranée n'occupe toujours pas une place primordiale sur la « carte mentale » du public et de la classe politique, l'Allemagne comp-

te dans cette région de plus en plus d'intérêts nationaux. Pour les poursuivre, elle a besoin d'une coopération euro-méditerranéenne stable et fonctionnelle. C'est pourquoi, elle devrait davantage mettre son poids politique et économique dans la balance pour faire avancer l'Union pour la Méditerranée. La mise en place d'une unité de travail relative à l'UPM au ministère allemand des Affaires étrangères apparaît comme un signe de l'importance que Berlin est désormais prêt à lui accorder. Dorénavant, les Allemands devraient résolument coordonner leurs ressources et initiatives nationales avec l'Union pour la Méditerranée afin de mettre en valeur cette dernière. Cela vaut notamment pour les projets liés au plan solaire où il apparaît fructueux de collaborer étroitement avec la France. Soutenu par Paris en juillet 2010, un consortium des grandes entreprises majoritairement françaises a lancé l'initiative *Transgreen* pour examiner la faisabilité d'un réseau électrique reliant l'Europe avec de futurs sites de production d'électricité en Afrique. Bien qu'il s'agisse, à l'instar de DESERTEC, d'une initiative du secteur privé, Berlin et Paris devraient non seulement s'engager pour des conditions générales favorables, mais aussi veiller sur la compatibilité de ces deux projets.

Enfin, le développement de la structure institutionnelle de l'UPM doit être achevé rapidement. Le partage des tâches et compétences entre le nouveau secrétariat à Barcelone et les anciennes institutions du partenariat euro-méditerranéen à Bruxelles doit être clarifié. Sur cette question, l'Allemagne devrait sérieusement prendre en compte la volonté de départ, en France et chez d'autres partenaires, d'emprunter des voies nouvelles dans la coopération euro-méditerranéenne. L'histoire de l'intégration européenne témoigne de la capacité de l'Allemagne et de la France de transformer des perspectives divergentes en un dessein politique équilibré qui a fait avancer l'Europe dans l'ensemble. Berlin et Paris ne devraient pas laisser passer la chance d'inscrire l'UPM dans cette tradition. Sinon, l'Union pour la Méditerranée risque d'apparaître non seulement comme un exemple d'incapacité du moteur franco-allemand, mais aussi comme un autre pas de l'Europe vers son insignifiance en politique internationale.