

LE PACTE POUR LA MÉDITERRANÉE



La commissaire européenne chargée de la Méditerranée, Mme Šuica, et la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Kallas, ont présenté le 16 octobre dernier une **communication intitulée le « Pacte pour la Méditerranée. Une mer, un pacte, un avenir »**, définissant une nouvelle vision des relations entre l'Union européenne (UE) et les pays de la rive sud de la Méditerranée.

Ce pacte a fait l'objet, le 20 novembre dernier, de [conclusions spécifiques adoptées par le Conseil « affaires étrangères »](#). Il devrait également faire l'objet d'un endossement politique par les pays partenaires du Sud, en marge des cérémonies du 30^{ème} anniversaire du processus de Barcelone, le 28 novembre à Barcelone.

1. LE PACTE POUR LA MÉDITERRANÉE : UNE NOUVELLE VISION DES RELATIONS UE-PAYS DE LA RIVE SUD

A. DANS LA CONTINUITÉ DU PROCESSUS DE BARCELONE, CE PACTE MARQUE NÉANMOINS UN CHANGEMENT D'APPROCHE DE LA PART DE L'UE VIS-À-VIS DE SES PARTENAIRES DE LA RIVE SUD

Ce pacte s'inscrit dans la continuité du processus de Barcelone de 1995 - dont on fêtera les 30 ans le 28 novembre 2025 et qui a jeté les bases d'une nouvelle coopération régionale avec la mise en œuvre d'un partenariat euro-méditerranéen - **et de l'agenda pour la Méditerranée adopté en avril 2021.**

Il marque néanmoins un changement d'approche de la part de l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires de la rive du Sud de la Méditerranée que sont l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie et la Tunisie.

Il ne s'agit plus d'une stratégie pensée à Bruxelles avec les seuls États membres, **mais d'un cadre d'action partenarial contenant une centaine d'initiatives concrètes, élaborées conjointement avec les pays du pourtour méditerranéen**. Le pacte offre ainsi un **cadre flexible**, permettant une participation variable des partenaires à la mise en œuvre des différentes initiatives.

L'élaboration du pacte a été le fruit d'un vaste processus de consultation d'un an avec les dix partenaires de la Méditerranée, des pays voisins non membres de l'UE, les organisations internationales et la société civile (telles que l'Union pour la Méditerranée -UpM- et la Fondation Anna Lindh, notamment).

La création, en 2024, du poste de commissaire dédié à la Méditerranée et de la direction générale du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et du Golfe (DG Mena) atteste de cette volonté de l'UE de relancer le partenariat euro-méditerranéen.

B. CE PACTE S'APPUIE SUR LES ACCORDS D'ASSOCIATION EXISTANTS

Ce pacte s'inscrit ainsi en complément des accords d'association et partenariats stratégiques existants, qu'il a vocation à encourager et moderniser. Ces accords continuent à structurer juridiquement les relations entre l'UE et ses États membres, d'une part, et les pays signataires, d'autre part.

Actuellement, **l'UE a conclu des accords d'association avec sept pays de la Méditerranée et un accord intérimaire avec la Palestine**.

Les accords d'association sont entrés en vigueur aux dates suivantes :

- 1^{er} juillet 1997 — Accord intérimaire avec la Palestine ;
- 1^{er} mars 2000 — Maroc ;
- 1^{er} juin 2000 — Israël ;
- 1^{er} mai 2002 — Jordanie ;
- 1^{er} juin 2004 — Égypte ;
- 1^{er} septembre 2005 — Algérie ;
- 1^{er} avril 2006 — Liban ;
- 1^{er} mars 1998 — Tunisie.

Ces accords d'associations couvrent deux dimensions essentielles qui ne sont pas incluses dans le pacte : les questions politiques, qui font l'objet de discussions à l'occasion des conseils d'association, et les questions commerciales. Des facilitations à l'import et à l'export sont ainsi prévues par ces accords d'association, notamment à travers la création de zones de libre-échange entre l'UE et ses partenaires de la rive Sud et l'abaissement réciproque des droits de douane. **Ces accords ont vocation à perdurer en parallèle du pacte pour la Méditerranée, car ces cadres ne se recoupent que superficiellement, notamment pour ce qui concerne le dialogue politique**.

Trois de ces accords ont depuis lors été transformés en « partenariats stratégiques », comportant un volet migratoire : ceux avec la **Tunisie** (depuis le 16 juillet 2023), **l'Égypte** (depuis le 17 mars 2024), et la **Jordanie** (depuis le 25 janvier 2025). Deux nouveaux partenariats sont en cours de négociation avec le **Maroc** et le **Liban**.

La dimension externe de la politique migratoire : une priorité politique pour l'Union européenne

Poussée par les États membres de première entrée, la Commission européenne a développé un nouveau schéma de coopération reposant sur des partenariats stratégiques avec les pays de transit visant à accroître leur engagement en matière de prévention des départs et des retours de leurs ressortissants, en contrepartie d'un soutien financier de l'Union européenne dans différents domaines : migrations, énergie, économie etc.

Bien que la pression migratoire aux frontières de l'Union européenne soit en baisse, avec une diminution des franchissements irréguliers des frontières de 22 % au cours des neuf premiers mois de 2025, d'après les données préliminaires recueillies par Frontex, **la Méditerranée centrale reste la route la plus fréquentée : elle représente près de 40 % de toutes les entrées irrégulières** cette année. La route de la Méditerranée occidentale a connu, quant à elle, une augmentation de 28 % des entrées irrégulières.

2. UN PACTE QUI REPOSE SUR TROIS PILIERS : L'HUMAIN, L'ÉCONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT, LA SÉCURITÉ

Ce pacte comprend **17 initiatives déclinées en une centaine d'actions concrètes**, qui seront transposées dans un **plan d'actions prévu au premier trimestre 2026**.

A. LE PREMIER PILIER : L'HUMAIN

Dans le premier pilier, intitulé « Les personnes : moteur du changement, des liens et de l'innovation », **le pacte promeut des initiatives dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle, de l'emploi, de la culture, du tourisme et du sport, en mettant fortement l'accent sur la jeunesse.**

Parmi les initiatives proposées, figurent la création d'une université méditerranéenne – à travers non pas un nouvel établissement « en dur » mais plutôt la mise en œuvre de formations et diplômes conjoints - et l'encouragement de la mobilité des étudiants, des universitaires et des chercheurs, par le biais notamment du programme d'Erasmus +.

Autres initiatives : la mise en place d'un **mécanisme pour protéger et promouvoir le patrimoine méditerranéen**, mais également la création d'une **assemblée parlementaire des jeunes pour la Méditerranée** et le développement d'un **service civique méditerranéen**, à travers une plateforme digitale.

B. LE DEUXIÈME PILIER : L'ÉCONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT

Le deuxième pilier du pacte est intitulé « Des économies plus fortes, durables et intégrées ». **Huit domaines sont concernés :**

1. le commerce et l'investissement : le pacte vise à renforcer les accords commerciaux en vigueur, à travers l'identification de secteurs d'intérêt mutuel, et à attirer les investisseurs dans les pays du Sud, en soutenant notamment la convergence réglementaire et la simplification des procédures douanières ;

2. l'écosystème des start-ups : la Commission propose notamment l'initiative « StartUp4Med » pour libérer le potentiel de croissance des micros, petites et moyennes entreprises, qui représentent 90 % du nombre total d'entreprises dans les pays du Sud de la Méditerranée et se heurtent à de nombreux obstacles dans leur développement. Un mécanisme régional de soutien aux startups améliorerait leur accès aux financements ;

3. les infrastructures numériques et la cybersécurité : la Commission européenne propose « une offre commerciale technologique pour des économies numériques intégrées » reposant, en particulier, sur le développement d'une infrastructure numérique de confiance (câbles sous-marins tels que Medusa et Blue-Raman, réseaux 5G, connectivité rurale, centres de données), et l'émergence d'écosystèmes liés à l'intelligence artificielle ;

4. les énergies renouvelables et énergies propres : les dix pays de la Méditerranée ont toutes les caractéristiques nécessaires pour produire de l'énergie propre, mais ils doivent être soutenus dans leur transition. C'est l'objet de l'initiative transméditerranéenne sur les énergies renouvelables et les technologies propres (T-MED) visant à accélérer cette transition carbone de la région et à permettre l'exportation d'énergies propres vers l'Union européenne ;

5. les initiatives pour une Méditerranée durable et résiliente : la Commission européenne propose des mesures visant à soutenir la coopération régionale dans le domaine de l'environnement et du climat afin de favoriser une transition propre (via des « solutions climat » et des nouveaux partenariats pour la résilience hydrique notamment) ;

6. l'économie bleue et durable : la Commission souhaite promouvoir l'initiative « Une méditerranée bleue, saine et prospère », qui s'inscrit en complément du pacte européen pour l'Océan et de la stratégie de résilience hydrique de l'UE, afin de soutenir les investissements dans des solutions d'économie bleue durable, telles que le *Blue Mediterranean partnership* et la plateforme *BlueInvest* ;

7. le transport durable et la connectivité : l'initiative pour des transports durables vise à renforcer le commerce et à accélérer la décarbonation des activités économiques, de façon à étendre le réseau transeuropéen de transport (TEN-T) aux pays de la Méditerranée et à établir des liens avec le corridor IMEC (Inde – Moyen-Orient-Europe) ;

8. le partage du savoir : le pacte vise aussi à améliorer le recueil et l'échange de données statistiques, de nombreux pays du Sud souffrant de l'absence de statistiques fiables.

C. LE TROISIÈME PILIER : LA SÉCURITÉ ET LES MIGRATIONS

Dans le troisième pilier du pacte, intitulé « Sécurité, réponse aux crises et gestion des migrations », la Commission rappelle les enjeux de sécurité communs auxquels est confronté l'espace euro-méditerranéen (risques naturels, migration illégale, gestion des frontières, instabilité politique etc.) et présente des **initiatives dans 4 secteurs** :

1. paix et sécurité : avec la multiplication des menaces traditionnelles (trafics, crime organisé, terrorisme) et nouvelles (cybercriminalité, ingérences étrangères), le pacte propose une « **initiative UE-Méditerranée pour la paix et la sécurité** », avec une approche coordonnée, notamment par la création d'un forum régional sur la paix et la sécurité, l'exploration des possibilités pour les pays de la rive sud de participer aux missions PSDC (politique de sécurité et défense commune), ainsi que le renforcement des capacités à travers la facilité européenne de paix ;

2. renforcer la capacité régionale de réponse aux crises : dans une région qui se réchauffe 20 % plus vite que la moyenne mondiale, l'initiative « préparation aux catastrophes en Méditerranée » vise à renforcer les capacités de réaction dans l'ensemble de l'espace méditerranéen. Une **académie de sapeurs-pompiers** serait créée à Chypre pour renforcer la formation et la préparation à la lutte contre les feux de forêts endémiques ;

3. gestion des migrations : le pacte rappelle la responsabilité partagée de la gestion des migrations qui nécessite une coopération étroite, dans le respect du pacte sur la migration et l'asile. Il propose une initiative visant à soutenir **cette approche commune mais également les coopérations bilatérales**, en renforçant notamment les retours volontaires de manière digne ainsi que la réintégration des migrants originaires des partenaires du sud de la Méditerranée dans leur pays d'origine ; la coopération en matière de prévention de la migration illégale ; le développement des partenariats pour les talents et le lancement du réservoir européen de talents afin de faciliter les liens entre les employeurs de l'UE et les demandeurs d'emploi des pays partenaires ;

4. coopération judiciaire et policière et sécurité aux frontières : deux initiatives sont proposées dans le pacte : d'une part, l'**initiative « frontières sûres »**, qui doit permettre d'établir une approche commune de gestion des frontières à travers le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles, dans le respect des droits de l'homme, l'identification de projets pilotes, ainsi que l'alignement des standards et des procédures douanières *via* la numérisation, le développement de coopération entre garde-frontières et garde-côtes ; d'autre part, l'**initiative « MED-OP »** sur la coopération judiciaire et policière, qui vise notamment un dialogue régional régulier sur la sécurité intérieure, ainsi que le soutien à la négociation et à la mise en œuvre d'accords internationaux et d'accords de travail, notamment avec Europol, l'agence de l'UE pour la formation des services répressifs (CEPOL), Eurojust et le parquet européen.

3. LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DEVRA FAIRE L'OBJET D'UN SUIVI ATTENTIF

A. UNE VIGILANCE SUR LE VOLET MIGRATION ET LA MOBILITÉ DES ETUDIANTS

Le pacte dispose d'un volet « humain » et « sécuritaire » important, dont l'application effective et concrète pourrait poser question. Il faudra ainsi examiner précisément sa déclinaison dans le plan d'action annoncé par la Commission européenne, en particulier sur **son articulation avec le pacte sur la migration et l'asile**.

Par ailleurs, l'extension proposée du programme Erasmus+ aux pays de la Méditerranée, mérite une attention particulière. Ces derniers, actuellement considérés comme des pays tiers non associés au programme, peuvent déjà participer à Erasmus + sous certaines conditions.

Toutefois, l'impact concret et quantitatif (en termes de mobilités) d'une telle mesure demeure flou, bien qu'il ait été assuré aux rapporteurs que cette initiative ne consistait aucunement en une association directe des pays de la Méditerranée telle qu'elle existe entre les États membres et six pays hors UE (Turquie, la Macédoine du Nord, la Serbie, l'Islande, la Norvège, le Lichtenstein).

Le président et les rapporteurs de la commission des affaires européennes ont ainsi saisi le gouvernement pour lui faire part de leur vigilance et obtenir des éclaircissements sur ce point.

B. UNE ATTENTION NÉCESSAIRE CONCERNANT LE RÔLE DU CONSEIL ET L'ARTICULATION DU PACTE AVEC LES OUTILS EXISTANTS

Le pacte est un cadre européen qui puise dans l'existant, qu'il s'agisse d'outils bilatéraux comme les accords d'association, ou d'outils régionaux, comme l'Union pour la Méditerranée. **Il faudra veiller à sa bonne articulation avec les dispositifs existants, dans un souci de rationalisation de l'action européenne. La France et l'Espagne, en particulier, suivies par le Conseil, tiennent à défendre et promouvoir, dans sa mise en œuvre, l'Union pour la Méditerranée (UpM)**, qui est mentionnée comme partenaire de mise en œuvre du pacte sur des secteurs prioritaires.

L'Union pour la Méditerranée (UpM)

L'UpM, créée en 2008 à l'initiative de la France dans le prolongement direct du processus de Barcelone, comprend les 27 États membres de l'Union européenne et 16 pays méditerranéens (Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Monténégro, Macédoine du Nord, Monaco, Maroc, Territoires Palestiniens, Tunisie et Turquie). La Libye dispose d'un statut d'observateur. Une réforme de la gouvernance et du financement de l'organisation, soutenue par la France, est en cours d'adoption.

Concernant la gouvernance du pacte, **il est également essentiel que la direction politique reste dans les mains des États membres**, c'est-à-dire du Conseil, et non de la Commission européenne.

Il est prévu que la Commission assure avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) la coordination et le suivi technique de la mise en œuvre du Pacte, qui fera l'objet d'un point semestriel au sein du Conseil « Affaires étrangères », sur la base d'un **rapport de mise en œuvre fourni par la Commission et la Haute représentante**, en amont de la réunion ministérielle annuelle « Voisinage Sud ».

C. DES INCERTITUDES ENTOURANT LE FINANCEMENT DU PACTE

Le financement du pacte ne bénéficie d'aucune enveloppe nouvelle qui lui serait dédiée. **Son financement se fera à budget constant, par le biais des instruments financiers existants** -principalement l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI – Europe dans le monde)-, dans le cadre du présent cadre financier pluriannuel (CFP).

Se pose notamment la question de l'articulation entre le financement de ce pacte et la stratégie « Global Gateway », pour laquelle la présidente de la Commission européenne annonce des chiffres très importants (plus de 300 milliards d'euros), sans que le partage entre les investissements publics et l'effet de levier des bailleurs et investisseurs privés soit toujours lisible. **Des incertitudes demeurent également sur son articulation avec le futur instrument « Global Europe »**, dans le cadre du prochain CFP.

Les rapporteurs ont auditionné Mmes Nadia HAI, ambassadrice et déléguée interministérielle à la Méditerranée ; Hélène LE GAL, directrice générale pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ; Katerina WOLFOVA, cheffe d'unité au sein de la direction générale Moyen-Orient, Afrique du Nord et Golfe (DGMENA) de la Commission européenne ; MM. William FARHI, adjoint à la sous-directrice « Afrique du Nord » du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ; et Louis RACINE, conseiller « Afrique du Nord, Proche-Orient, Processus de Paix » à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.



Jean-François Rapin
Président
Sénateur du
Pas-de-Calais
(Les Républicains)



Pascal Allizard
Rapporteur
Sénateur du
Calvados
(Les Républicains)



Gisèle Jourda
Rapporteuse
Sénatrice de l'Aude
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)

Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Téléphone : +33 (0)1.42.34.24.80