



DOSSIER

L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE, UN AN APRÈS

sous la direction de Didier Billion,
directeur adjoint de l'IRIS
et Barah Mikail, chercheur à l'IRIS

6 juillet 2009

Alors que l'Union pour la Méditerranée (UPM) fête son premier anniversaire, on demeure bien loin de pouvoir afficher un satisfecit plein et entier devant ses évolutions générales. Certes, là où certains verront un verre à moitié vide, d'autres pointeront la présence d'un verre à moitié plein. Et il va de soi que tout ne saurait être qualifié d'entièrement sombre sur le plan des relations euro-méditerranéennes.

Cela étant dit, on était aussi en droit de s'attendre à des évolutions plus significatives pour ce qui relève des avancées de l'UPM, projet sur lequel la France d'abord, les Etats européens ensuite, semblaient avoir placé tant d'espoirs. Et pourtant, ce n'est qu'à partir de la fin juin 2009 que les acteurs et membres de cette initiative, et plus précisément ceux situés au Sud et à l'Est de la Méditerranée, ont décidé de reprendre leurs réunions, après six mois de suspension dues à l'offensive israélienne contre la bande de Gaza et ses répercussions. Le message aurait-il pu être plus clair ?

Les blocages de l'UPM passent bel et bien par le politique avant tout. Le projet d'UPM a-t-il dès lors à se concentrer sur des aspects essentiellement politiques avant que de prétendre à l'exploitation d'autres horizons ? Il serait probablement tout aussi abusif de le penser. L'UPM a en effet besoin d'avancées multiples et concrètes, tous domaines confondus, afin de prouver sa pertinence et sa faisabilité. Et c'est d'ailleurs la vocation de ce dossier que de se pencher sur certains de ces aspects qui continuent à prouver que, malgré tout, la consolidation des relations euro méditerranéennes demeure réalisable, forte qu'elle est d'acquis et de déterminations d'ores et déjà existantes et abondant en sa faveur.

L'Union pour la Méditerranée, nouvel acteur des relations internationales ?

par Didier Billion, directeur adjoint de l'IRIS

Lancée par le candidat Sarkozy lors de la campagne électorale présidentielle, l'idée d'Union méditerranéenne s'est peu à peu transformée en Union pour la Méditerranée, notamment à la suite des vives critiques émises par la chancelière allemande, Angela Merkel. C'est finalement le 13 juillet 2008 que quarante-trois Etats partenaires euro-méditerranéens - les vingt-sept de l'Union européenne et les seize des rives méridionales et orientales de la Méditerranée - se sont réunis à Paris à l'initiative du président Sarkozy et ont proclamé le Processus de Barcelone - Union pour la Méditerranée. Deux constats s'étaient alors imposés. Le premier, c'est que ce sommet consacrait un véritable succès diplomatique pour la France qui était parvenue à réunir autour de la même table la quasi-totalité des protagonistes euro-méditerranéens, dont des pays qui ont de nombreux contentieux non réglés ; l'exception notable étant la Libye qui a refusé de se rendre à Paris. Le deuxième constat, c'est qu'au-delà de ce succès médiatico-politique, la résolution finale était malheureusement un véritable chef d'œuvre de langue de bois qui indiquait fortement que, au-delà des congratulations d'usage, aucun des défis fondamentaux à la région n'avait été réglé. Six projets structurants ont certes été retenus (dépollution de la Méditerranée, autoroutes de la mer et autoroutes terrestres, protection civile, plan solaire, enseignement supérieur et recherche, initiative de développement des entreprises), mais leur mise en œuvre ainsi que les choix concernant les questions organisationnelles et institutionnelles étaient repoussés à la réunion des ministres des Affaires étrangères planifiée pour les 3 et 4 novembre à Marseille.

La préparation de cette réunion ministérielle s'est avérée compliquée. En effet les questions politiques non réglées au mois de juillet sont réapparues avec force au fur et à mesure que l'échéance se rapprochait. Pour aller à l'essentiel, ce sont tout d'abord le statut et les modalités de participation de la Ligue des Etats arabes qui ont cristallisé les difficultés, cette organisation revendiquant en effet un statut d'observateur à tous les niveaux de concertation et de décision du Processus de Barcelone - Union pour la Méditerranée. Les Etats arabes refusent en effet que le partenariat euro-méditerranéen reste structurellement déséquilibré en mettant en présence une Union européenne qui apparaît comme une entité unie alors que les autres composantes seraient individualisées et auraient donc beaucoup moins de poids politique. Le raisonnement est juste, mais on peut toutefois regretter que les Etats arabes ne soient pas souvent capables de se présenter unis pour soutenir leurs projets, ou encore que l'Union du Maghreb arabe, créée en 1989, soit totalement inconsistante. En d'autres termes les dirigeants de la Ligue des Etats arabes ne peuvent reprocher d'hypothétiques tentations hégémoniques de l'Union européenne si eux-mêmes ne sont pas capables de réaliser leur union. En posant cette revendication, une autre découle immédiatement : la réaction de l'Etat d'Israël. En effet, les responsables de Tel Aviv refusaient que la Ligue des Etats arabes puisse participer comme observateur à la totalité des réunions euro-méditerranéennes. Cette divergence explique ainsi l'annulation d'une première réunion des ministres de l'Environnement consacrée aux défis régionaux de l'eau, prévue en Jordanie à la fin du mois d'octobre.

Ces questions n'ont évidemment rien de technique. Elles nous ramènent irrésistiblement à la centralité du conflit israélo-palestinien. Le président Sarkozy considérait que ce dossier pourrait être dépassé dans les faits par la multiplication des projets et des coopérations économiques favorisant une nouvelle approche entre monde arabe, Palestiniens et Israéliens. Il n'en est rien : tant que ce conflit ne sera pas politiquement réglé par la réactivation et la conclusion d'un processus de paix, le projet euro-méditerranéen aura les pires difficultés à être pratiquement mis en œuvre.

Le compromis trouvé à Marseille le 4 novembre n'y changera pas grand chose. Cinq postes de secrétaire général adjoint ont été créés, l'Autorité palestinienne, la Grèce, l'Italie, Malte et... Israël en obtiennent un pour une période de trois ans ; en échange la Ligue des Etats arabes acquiert la possibilité de participer en tant que telle à toutes les réunions à tous les niveaux de l'UPM. A contrario le poste de secrétaire général reste vacant, la Tunisie ayant déclaré forfait, mécontente de s'être vue souffler le lieu du siège de l'Union pour la Méditerranée par Barcelone. Certains pays, comme la Syrie et le Liban, s'opposaient d'ailleurs à ce qu'un pays arabe puisse accueillir ledit siège, ce qui, estimaient-ils, aurait indirectement marqué la normalisation des relations avec Israël sans aucune contrepartie. Nous sommes en tout cas bien loin du dispositif léger prôné initialement par le président Sarkozy, qui devait trancher avec la lourdeur du fonctionnement du Partenariat euro-méditerranéen initié à Barcelone en 1995.

Peut-être plus problématique encore, les six projets validés lors du sommet de Paris du mois de juillet ont bien été confirmés, mais sans que l'on sache réellement selon quelles modalités il vont en pratique être mis en œuvre. Aucune échéance précise n'a été fixée, et l'on peut craindre que la crise financière actuelle et les sombres perspectives économiques qui se profilent ne soient guère favorables à la concrétisation de ces projets pourtant utiles et nécessaires.

Ainsi le sommet de Marseille des 3 et 4 novembre a permis aux participants de décider d'une nouvelle dénomination, l'Union pour la Méditerranée ; la nomination de cinq secrétaires généraux adjoints ; la participation de la Ligue des Etats arabes en tant que telle ; la désignation de Barcelone comme siège de l'UPM. Mais son incapacité à désigner un secrétaire général et surtout le manque de souffle de cet ambitieux projet montrent les limites de l'exercice.

C'est dans ce contexte que l'offensive israélienne contre Gaza s'est déclenchée dans les tout derniers jours de l'année 2008. Un déluge de feu s'abattant 22 jours durant sur une population désarmée... Les navettes du président Sarkozy au Moyen-Orient se prévalant de sa fonction présidentielle peuvent se comprendre, *a contrario* se réclamer de son statut de co-président de l'UPM fut beaucoup moins crédible et la multiplication des rencontres et déclarations avec son pair Hosni Moubarak ne fut guère convaincante. Comment en effet penser que l'UPM pouvait contribuer à obtenir un cessez-le-feu, alors que l'agresseur et l'agressé faisaient partie de la même structure,

et que les premiers restaient sourds à toute forme d'argument ? Depuis ces tragiques événements l'UPM est en veilleuse et toutes les initiatives ont été gelées. Ce n'est que dans les derniers jours de juin qu'enfin des réunions communes se sont tenues. Il est encore trop tôt pour considérer que c'est un nouveau départ pour l'UPM.

Quoiqu'en pensent les protagonistes, c'est par l'initiative politique et non par la plomberie institutionnelle que les blocages qui affectent la région méditerranéenne pourront être dépassés. Les défis sont immenses, et si les différents responsables ne se hissent pas au niveau de leurs responsabilités, le projet restera lettre morte. Nous stagnerions alors dans la situation où la Méditerranée reste la frontière la plus inégalitaire du monde entre les pays qui en partagent le pourtour. Si les partenaires de l'Union pour la Méditerranée ne sont pas capables de relever ce formidable défi, d'autres pays tenteront de le faire à leur place. Les Etats-Unis par exemple accroissent depuis plusieurs années leur présence économique et militaire dans cette région sensible pour l'équilibre du monde. Le président Obama poursuivra dans cette voie, les membres de l'Union pour la Méditerranée doivent donc prouver leur capacité de proposition pour contribuer à ce que le nouveau président états-unien opère une véritable rupture avec l'unilatéralisme désastreux de son prédécesseur. L'initiative de Nicolas Sarkozy a au moins eu le mérite de réactiver les débats sur les enjeux méditerranéens, il faut maintenant passer à la vitesse supérieure en développant enfin des initiatives visant à réactiver un processus de paix digne de ce nom entre Israéliens et Palestiniens, puis en concrétisant les projets retenus dans les meilleurs délais. ■

Pour un rééquilibrage des relations entre les pays des rives Nord et Sud de la Méditerranée

par Rachid Khechana,
rédacteur en chef de l'hebdomadaire Al Maoukif (Le point) - Tunisie

Obéissant à une géométrie variable, le partenariat entre les rives Nord et Sud de la Méditerranée n'a pas encore donné de résultats probants en dépit de près d'un quart de siècle de formules réinventées depuis les fameux accords multifibres de 1976 avec la CEE.

Malgré quelques modestes avancées réalisées dans la mise en oeuvre des accords d'association des années quatre-vingt-dix, on constate toujours certaines insuffisances qui ont empêché les pays du Sud de tirer pleinement avantage de ces accords.

Tout d'abord, l'investissement direct en provenance de l'UE reste modeste, peu diversifié et concentré sur les pays traditionnels. C'est le cas pour l'ensemble des pays de la région puisque les investissements de l'UE en Méditerranée continuent à ne représenter qu'à peine 2% du total de ses investissements dans le monde et ce, contrairement aux PECO qui ont reçu en 1997 (déjà !) environ dix fois plus d'investissements directs européens que les pays du Sud de la Méditerranée, voire vingt fois plus si on ne tient pas compte des investissements européens réalisés en Turquie.

Ensuite, l'appui financier de l'UE reste, malgré sa progression, en deçà des besoins exprimés par les pays du Sud et essentiellement motivé par le processus de mise à niveau dans lequel ils se sont engagés. Enfin, le caractère global qui est censé distinguer la coopération issue des nouveaux accords d'association par rapport au passé, n'a pas été réellement concrétisé dans les faits puisque des secteurs aussi importants que la recherche scientifique et les nouvelles technologies de l'information n'ont pas été convenablement couverts par la coopération.

L'expérience menée jusqu'à présent prouve que le processus d'intégration avec l'UE ne peut être laissé aux seuls mécanismes du marché. Aussi est-il important que nos relations avec l'UE ne se limitent pas au libre échange mais s'insèrent dans le cadre d'une vision globale impliquant également l'économique et le social, et requérant une coopération plus humaine et plus solidaire entre les deux rives de la Méditerranée.

Enjeux migratoires en Méditerranée

Dans cet ordre d'idées, un des thèmes importants sur lesquels il faudrait s'arrêter un moment est celui ayant trait aux enjeux démographiques et migratoires en Méditerranée, d'autant que nous commémorons cette année le quatrième centenaire de la douloureuse expulsion massive des Morisques d'Andalousie (1609).

De nombreux défis pèsent sur l'avenir de la Méditerranée, toujours à la recherche d'un équilibre, pour pouvoir jouer le rôle qui lui est dévolu dans la paix internationale et la prospérité économique. Pour être plus précis l'évolution démographique et la situation de l'emploi en Europe se présentent comme suit :

- On assiste à une décroissance démographique due au vieillissement de la population exprimé par une baisse du taux de la population active. Conséquence directe : des répercussions sérieuses sur le financement de la Sécurité sociale. A ce tableau s'ajoutent le déficit d'une main d'œuvre hautement qualifiée et saisonnière, et l'émigration des cadres européens vers les Etats-Unis et le Canada.

- L'envers de la médaille se situe au Maghreb où l'on trouve une forte population jeune et un taux de la population active en augmentation, ce qui exerce une forte pression sur le marché de l'emploi : environ 860 000 nouveaux emplois par an doivent être créés.

C'est dire en quelque sorte que le Nord a encore besoin du Sud. Sauf que l'immigration irrégulière a dicté la nécessité d'un Pacte européen sur l'immigration instauré lors du Conseil européen au mois d'octobre 2008. Ce Pacte tend à organiser l'immigration légale, favoriser l'intégration, lutter contre l'immigration irrégulière, et créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit.

Par *immigration légale*, on entend une immigration sélective et professionnelle de travailleurs hautement qualifiés, avec la possibilité d'une immigration temporaire et circulaire, mais aussi une immigration durable à la base d'un contrat dit d'accueil.

Par *intégration*, on entend les droits à l'emploi, au logement et aux services sociaux, et on souligne fortement les devoirs de respecter les lois et l'identité du pays d'accueil ; le regroupement familial est soumis à des restrictions quant à la capacité d'accueil et celle de l'intégration. Or, aussi bien le processus de Barcelone (1995) que l'Union pour la Méditerranée (2008) ont éludé cette question fondamentale et l'ont confinée dans une approche strictement sécuritaire.

Dès lors, un des enseignements majeurs qui mérite d'être signalé, pour ce qui est du processus de construction de l'espace euro-méditerranéen dans une dynamique de mondialisation, est la capacité inégale des deux rives à profiter des opportunités qu'offre la construction de cet espace et surtout de faire face aux défis qu'elle génère et aux inquiétudes qu'elle suscite.

Contours incertains

La construction de cet espace, elle même, en tant que regroupement régional dans un contexte international qui connaît en réalité un double mouvement de mondialisation et de régionalisation, était perçue par ses acteurs comme étant la réponse adéquate pouvant permettre aux uns et aux autres, et plus particulièrement à ceux de la rive Sud, de mieux assurer leurs intérêts dans une dynamique aux contours incertains et dont les vecteurs et les leviers sont difficilement maîtrisables.

Or, l'éphémère expérience de l'Union pour la Méditerranée a conduit à un nouveau désenchantement chez les élites et les peuples de la rive Sud face à ce " grand projet de civilisation " qui vient buter, encore une fois, sur les rebondissements du conflit arabo-israélien. Par conséquent, sans une approche nouvelle des questions relatives à la sécurité, à la stabilité et à la paix, sans une recomposition des équilibres géostratégiques et une reconsidération de fond des facteurs de puissance et des vecteurs pouvant servir de base à un règlement pacifique, équitable et permanent du problème palestinien, la nouvelle Union est vouée au même sort que le processus de

Barcelone, le groupe 5 + 5 et les autres tentatives de dialogue Nord-Sud.

Un petit rappel historique s'impose à ce propos : lancée le 7 février 2007 à Toulon par Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle, l'idée de créer une Union économique entre les pays riverains de la Méditerranée a rapidement séduit les élites et les milieux d'affaires du Maghreb.

On se souvient aussi que l'initiative française a été formellement soutenue par l'Espagne et l'Italie sous la forme d'un "Appel de Rome" du 20 décembre 2007 par lequel Romano Prodi, José Luis Zapatero et Nicolas Sarkozy se déclaraient " *convaincus du fait que la Méditerranée, creuset de culture et de civilisation, doit reprendre son rôle de zone de paix, de prospérité, de tolérance* " et se montraient désireux de " *réfléchir ensemble aux lignes directrices du projet d'Union de la Méditerranée* ".

Rapidement pourtant, le projet a essuyé un véritable tir de barrage. Première à monter au créneau, la chancelière allemande ne cachait pas son hostilité à l'idée d'une telle union qui mettrait à l'écart les pays du nord de l'Europe ne possédant pas de côte méditerranéenne; plusieurs pays européens lui emboîtèrent le pas.

Le 25 janvier, inquiet des réactions de ces pays européens, Jean-Pierre Jouyet, le Secrétaire d'Etat français aux Affaires européennes exhortait à ne pas aller trop loin, à repousser l'idée initiale de " *grand projet de civilisation* " avec les pays méditerranéens pour " *se concentrer sur trois à cinq projets* " tels que les transports et l'énergie.

Le 3 mars à Hanovre, après des semaines de tensions, un compromis franco-allemand est enfin trouvé. Il n'est plus question d'une Union méditerranéenne mais d'une Union pour la Méditerranée, dérive sémantique signifiant un dispositif associant les vingt-sept pays européens et les dix méditerranéens du Sud.

Relance et réformes

Aujourd'hui l'une des conditions essentielles, pour réaliser ce projet, est de relancer l'UMA (Union du Maghreb Arabe créée en 1989 et regroupant la Libye, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie) et réviser sa charte qui concentre tous les pouvoirs aux mains des seuls chefs d'Etat. L'aboutissement du processus de réformes et de démocratisation des pays du Sud ne peut être qu'un facteur de la coopération entre deux ensembles démocratiques. Il est donc évident que la responsabilité première pour réussir leur intégration incombe aux pays de la rive Sud. Toutefois, l'UE a certainement un rôle de " *facilitateur* " important à jouer, et ce par différents canaux, pour rester dans l'esprit des accords de partenariat et être en harmonie avec cette dimension humaniste qu'elle présente comme étant l'une des matrices de son action et de son discours politico-civilisationnels.

Cette intégration horizontale tant souhaitée par les peuples des pays du Sud s'impose aujourd'hui comme la planche de salut face aux retombées néfastes de la crise mondiale. Les études montrent que l'intégration du Maghreb permettra d'enregistrer deux points de plus de taux de croissance, ce qui contribuera à la lutte contre le chômage et à l'amélioration des économies des cinq pays.

Même le FMI pense que les pays du Maghreb doivent enregistrer une croissance économique " *bien supérieure* ", aux fins de réduire les taux de chômage élevés qu'ils connaissent. " *Si ces trois pays maintiennent des taux de croissance annuelle de quatre à cinq pour cent, il leur faudra plus de vingt ans pour atteindre un niveau de revenu par habitant proche de celui que l'on observe actuellement dans les pays situés dans le bas de la fourchette de l'OCDE* ", affirme-t-il.

Ma conclusion est que même si dans le dernier document de la Commission européenne sur le processus de Barcelone, on affirme que le partenariat est un atout fondamental pour les pays du Sud de la Méditerranée, il y a un risque que cela devienne une menace stratégique pour quelques pays, s'ils ne sont pas engagés dans une logique de démocratisation et d'intégration régionale. De ce fait, il faudrait peut-être repenser le modèle stratégique de développement à moyen et long terme pour éviter ce risque. ■

La politique méditerranéenne de l'Espagne face à l'Union pour la Méditerranée

par Paula Cusí Echaniz, ancienne étudiante à l'IPRIS



Palais de Pedralbes, Barcelone

Le projet initial d'Union méditerranéenne (UM) annoncé par Nicolas Sarkozy en 2007 a marqué un nouvel activisme méditerranéen qui a embarrassé, dans un premier temps, le gouvernement et une grande partie de la classe politique et diplomatique espagnole puisqu'il semblait constituer une menace pour le Processus de Barcelone et donc pour l'image que l'Espagne s'était forgée en tant que moteur du partenariat euro-méditerranéen. En effet, tandis que l'Espagne a initié une politique méditerranéenne affirmée depuis la fin des années 1980 et que le pays fut en 1995 l'un des promoteurs du Processus de Barcelone, la politique extérieure méditerranéenne de Madrid ces dernières années est tombée dans une dynamique de réaction, plutôt que d'initiative. Or, un an après le sommet de Paris, une fois le projet d'Union pour la Méditerranée (UPM) inséré dans le cadre européen et présenté comme un renforcement du Processus de Barcelone, la position du gouvernement espagnol a évolué vers un plus grand engagement au sein dudit projet.

Cet article vise à analyser le rôle de l'Espagne dans le processus d'évolution de l'UPM depuis son annonce en 2007, ainsi que les impacts de ce nouveau cadre méditerranéen sur la politique extérieure espagnole et les attentes quant à la présidence espagnole de l'Union européenne (UE) en 2010. Pour mieux comprendre ces questions, nous allons d'abord aborder la place qu'a occupée la Méditerranée dans la politique extérieure de l'Espagne depuis les années 1980 et les stratégies mises en place par la diplomatie espagnole dans les différentes initiatives méditerranéennes (Processus de Barcelone et Politique européenne de voisinage).

L'Espagne, l'Europe et la Méditerranée

L'avènement de la démocratie en Espagne au milieu des années 70 s'accompagne d'une réorientation de la politique extérieure espagnole en Méditerranée. Madrid, qui s'était longtemps appuyé sur une " *amitié traditionnelle avec le monde arabe* " avec des politiques en réalité peu consistantes, met alors en place une politique transversale et d'appui résolu à la coopération régionale en Méditerranée.⁽¹⁾ L'implication espagnole dans les initiatives méditerranéennes de coopération se renforce à partir de 1989, avec notamment une participation active au sein de la Politique méditerranéenne rénovée ou la création du Dialogue 5+5 pour la Méditerranée occidentale. Le gouvernement espagnol s'érige, en outre, comme l'un des principaux défenseurs de la nécessité de renforcer les relations euro-marocaines. Cet intérêt grandissant pour la coopération régionale est lié au fait qu'au début des années 1990, l'Espagne a pris conscience qu'elle seule ne pouvait pas faire face aux défis économiques, politiques et sociaux de la région méditerranéenne qui affectaient directement ses intérêts. Elle avait besoin de l'appui européen. Or, dans le même temps, l'UE tournait son attention vers les pays de l'Est qui sortaient de la période communiste. C'est ainsi que la stratégie de Madrid a consisté à travailler avec d'autres Etats méditerranéens de l'UE et avec la Commission européenne afin de promouvoir la coopération euro-méditerranéenne et de ré-articuler les priorités de l'UE dans ses relations avec son Est et son Sud. Dans ce cadre, la première Conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, en novembre 1995, qui consacre la naissance du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), est considérée par le gouvernement comme un important succès de la diplomatie espagnole. En effet, le Partenariat devait contribuer à garantir les intérêts espagnols en Méditerranée, en même temps qu'il renforçait l'image et le prestige de l'Espagne face à ses partenaires européens et aux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Le succès du Partenariat s'est également mesuré en Espagne par le soutien apporté par les différents partis au projet et par sa capacité de mobilisation au-delà des clivages politiques traditionnels.⁽²⁾ Dès lors, l'Espagne s'est érigée comme le principal défenseur du Partenariat, même après la forte frustration qui a suivi l'échec de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Barcelone en 2005, pour le 10ème anniversaire du PEM. Cet attachement au Partenariat est aussi lié à la peur croissante que ce dernier ne soit remplacé par la Politique européenne de voisinage (PEV), mise en place entre 2002 et 2004 dans une logique bilatérale et pensée pour gérer les nouveaux défis à l'Est de l'UE. Face à cette nouvelle vision, l'Espagne a adopté au départ un profil bas et une attitude éminemment réticente : Madrid a accepté l'élargissement de l'Europe vers l'est et le discours de la PEV mais, en même temps, le gouvernement espagnol cherchait à renforcer la dimension méditerranéenne de cette politique, tout en essayant de la rendre com-

patible avec le Partenariat euro-méditerranéen en cours.⁽³⁾

Cette intense implication espagnole dans le Processus de Barcelone s'explique principalement par trois raisons de fond. Tout d'abord parce que dans le domaine euro-méditerranéen, à la différence d'autres priorités géographiques de l'UE, l'Espagne peut exercer un rôle de premier ordre. Ensuite, parce que l'Espagne possède la conviction que ce partenariat, tout en servant les intérêts espagnols, est aussi bénéfique pour l'Union européenne dans son ensemble ainsi que pour le reste du monde. Enfin, beaucoup de hauts responsables du gouvernement actuel étaient déjà fortement liés au processus de 1995, ce qui a créé un lien affectif avec ce partenariat et motivé leur refus d'accepter l'échec de tant d'années de travail.⁽⁴⁾

En outre, il est important de souligner que la stratégie espagnole au cours de ces années a toujours été de lier la politique méditerranéenne à l'UE.⁽⁵⁾ L'intérêt premier de l'Espagne est certainement mieux servi par une politique extérieure européenne cohérente, visible et efficace face à des stratégies nationales individuelles, le pays n'ayant pas suffisamment de poids sur la scène internationale.

L'UPM : premières réactions de l'Espagne. Reprise en main vers 2010 ?

La proposition d'Union pour la Méditerranée de Nicolas Sarkozy lancée en février 2007 et réaffirmée le 6 mai de la même année est présentée comme une initiative qui vise à dépasser l'échec du Processus de Barcelone et qui affirme vouloir se concentrer sur des projets concrets entre les pays riverains. Ce projet initial a provoqué en Espagne une réaction très négative au sein du gouvernement et parmi les responsables politiques, les diplomates, les universitaires et les militants, qui n'étaient pas disposés à sacrifier le Processus de Barcelone et le rôle de l'Espagne en Méditerranée. Le gouvernement espagnol ne pouvait que saluer l'intérêt français pour la Méditerranée mais il a en réalité vite exprimé ses réticences. En effet, une UPM telle que présentée par Nicolas Sarkozy pouvait signifier la fin de beaucoup d'efforts de multilatéralisation et d'eupéanisation de la politique méditerranéenne espagnole.

Tous les efforts de la diplomatie espagnole pendant les mois qui ont suivi ont donc été concentrés sur l'adaptation de la proposition de Sarkozy au cadre du Partenariat euro-méditerranéen existant, en maintenant notamment l'idée d'inclure tous les pays de l'Union européenne. Madrid a ainsi d'abord adopté une position plutôt défensive mais son opposition n'a pas été exprimée aussi fortement que l'Allemagne. Cela est en partie dû au fait que l'Espagne se trouvait à ce moment dans une période pré-électorale où d'autres sujets dominaient les débats internes. On peut relever également un facteur de relative impuissance face à l'activisme français. D'une part, parce que Madrid consacre beaucoup moins de ressources aux dossiers de politique extérieure que la France, mais surtout, d'autre part, parce que les intérêts du gouvernement espagnol ne se limitent pas à la Méditerranée. En réalité, le maintien de bonnes relations franco-espagnoles est une plus grande priorité, ces dernières ayant un fort impact sur les intérêts de l'Espagne, surtout dans le domaine bilatéral (énergie, terrorisme, infrastructures, etc.). En conséquence, l'Espagne a essayé, dès le début, de ne pas s'opposer frontalement au projet pour ne pas fâcher son voisin tout en essayant à tout prix de sauver Barcelone.

Ainsi, lors de la réunion à Rome du 20 décembre 2007 le président José Luis Rodríguez Zapatero a donné son appui conjointement à Romano Prodi (alors président du Conseil italien) et à Nicolas Sarkozy, tout en insistant sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'un projet d'intégration politique concurrent à l'UE. Parallèlement, un accord émergeait sur le fait que la coopération méditerranéenne restait liée à l'UE et que le projet devait être dissocié des processus d'adhésion en cours de la Croatie et la Turquie.⁽⁶⁾ Dès lors, la cellule de Paris a commencé à travailler en étroite collaboration avec Madrid et Rome et, progressivement, la notion d'UPM a servi à renforcer le Processus de Barcelone. Ce n'est toutefois qu'à partir de la conférence de Hanovre du 3 mars 2008, entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel, que le projet a changé de nature. Il s'est en effet alors dessiné un nouveau projet adapté aux exigences allemandes, qui sera officiellement présenté en mars 2008 comme " Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ". Un changement de nom attribué à des pressions de la diplomatie espagnole afin de préserver la marque de " Barcelone ".⁽⁷⁾ L'équipe Merkel, avec laquelle l'Espagne s'est mise en contact, a donc joué un rôle crucial dans cette notable évolution.

L'Espagne a pu dès lors, montrer une attitude plus positive malgré l'absence de politique claire sur ce sujet. On peut néanmoins regretter l'attitude purement réactive du gouvernement espagnol, qui a profité des initiatives politiques présentées par d'autres.

Après la réunion ministérielle de Marseille de novembre 2008 et l'élection de Barcelone comme siège du Secrétariat général de l'UPM, l'Espagne a vécu avec préoccupation la phase d'hibernation dans laquelle le projet est tombé avec la crise de Gaza, les élections israéliennes, la crise économique et les désaccords au sein des partenaires arabes. Mais depuis début juin le processus semble être réactif. Dans le but de faire avancer l'aspect institutionnel, s'est tenue le 19 juin une réunion informelle à Barcelone dont l'objectif était de travailler sur le projet des statuts du nouveau Secrétariat. Des représentants israéliens et arabes se sont rencontrés lors de cette réunion, initiative personnelle du ministre des Affaires étrangères, Miguel Angel Moratinos.⁽⁸⁾ Depuis, les travaux pour adapter le Palais de Pedralbes au nouveau Secrétariat se poursuivent, son ouverture étant prévue pour la fin de cette année.

La première préoccupation de l'Espagne est aujourd'hui de travailler pour le déblocage de l'UPM en vue de la présidence espagnole de l'UE qui commence en janvier 2010. Déjà en juin 2008, lors d'un discours sur la politique extérieure espagnole, le président Zapatero, récemment réélu, évoquait les priorités concrètes dans le cadre de l'UPM (énergie, climat, alimentation, éducation) et citait 2010 comme date clé, puisque l'on fêtera également le quinzième anniversaire du Processus de Barcelone.⁽⁹⁾

Dans cette perspective, un sommet de haut niveau devrait être organisé à Barcelone, tout en tâchant d'éviter le fiasco de 2005. Le succès de cet éventuel sommet, ainsi que la mise en marche du Secrétariat de l'UPM, conditions essentielles au maintien de la réputation espagnole dans le processus euro-méditerranéen, sont ainsi les principaux objectifs du gouvernement Zapatero.

Madrid sait que pour le bon déroulement de ce dossier, l'implication de l'Égypte (qui tient la coprésidence) est fondamentale. Ce n'est donc pas un hasard si se sont multipliés récemment les contacts avec le Caire, comme l'illustrent la visite de trois jours en avril de Miguel Angel Moratinos et de la vice-présidente du gouvernement, Maria Teresa Fernandez De la Vega, en Égypte, ou la célébration de la première réunion de haut niveau entre les deux pays, qui doit se tenir en juillet à Madrid dans le cadre du Traité d'amitié et de coopération,

signé en février 2008. Un autre problème à résoudre concerne la question de la coprésidence au sein de l'UE. Quel pays va tenir la coprésidence européenne de l'UPM après la France ? Il semblerait que Paris et Madrid aient conclu un accord, selon lequel, après deux ans de présidence française, l'Espagne tiendrait à son tour la présidence pour deux ans. Or, les voix opposées à cet arrangement se sont d'ores et déjà exprimées, et risquent de se multiplier.⁽¹⁰⁾

Un échec de cette relance appuierait les thèses des auteurs De Areilza et Torreblanca, qui, dans un article très critique paru dans la revue *Foreign policy* (version espagnole), appellent le président Zapatero à oublier le Proche-Orient, la Politique méditerranéenne et le Processus de Barcelone pour se concentrer d'abord sur des objectifs plus réalistes. Ils considèrent en effet que pour avoir une réelle politique méditerranéenne, il est d'abord nécessaire de renforcer l'UE et sa politique extérieure.⁽¹¹⁾

Le gouvernement espagnol renoncera difficilement à sa politique méditerranéenne, mais il est incontestable que les mois à venir seront cruciaux pour définir le nouveau rôle que l'Espagne veut et peut exercer en Méditerranée. ■

(1) Pour une analyse plus détaillée de la politique méditerranéenne espagnole depuis les années 1990, lire : Esther Barbé, Laia Mestres et Eduard Soler, "La política mediterránea de España: entre el proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, n° 79-80, p.35-51, décembre 2007.

(2) Esther Barbé, Laia Mestres et Eduard Soler, *op.cit.*

(3) Il faut souligner qu'au sein même de la diplomatie et de la classe politique espagnoles, il existe deux écoles de pensée divergentes, d'une part ceux qui ont participé au processus de 1995 et qui veulent le maintenir à tout prix, et ceux qui considèrent qu'on doit s'adapter aux nouvelles initiatives comme la PEV et qu'il est dans l'intérêt espagnol de les appuyer.

(4) Esther Barbé, Laia Mestres et Eduard Soler, *op.cit.*

(5) Comme l'explique Esther Barbé "la politique extérieure espagnole peut se décrire comme un triangle dont les trois points correspondent aux trois priorités principales de la politique extérieure. L'Europe (ou l'Union européenne) est le point supérieur, les deux inférieurs étant l'Amérique latine et la Méditerranée, priorités importantes mais toujours subordonnées à la dimension européenne". Esther Barbé, "Spanish security policy and the Mediterranean Question". Dans Kjell A. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, London, Thousand Oaks et New Dehli, Sage Publications, 1998, p.147-160.

(6) Eduard Soler, "Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el mediterráneo", *Documento de Trabajo 28/2008*, Fundacion Alternativas, CIDOB.

(7) Eduard Soler, *op.cit.*

(8) M. Noguera, J.M. Martí Font, "Exteriores reúne en Barcelona a israelíes y palestinos y reactiva la Unión por el Mediterráneo", *El País*, 19 juin 2009.

(9) José Luis Rodríguez Zapatero, "El interés de España: una política exterior comprometida", discours prononcé au Musée du Prado, Madrid, 17 juin 2008.

(10) Dans son blog, l'analyste Tony Barber explique que le ministre belge des Affaires étrangères, Karel de Gucht, a adressé une lettre à Miguel Angel Moratinos pour se plaindre de cet accord franco-espagnol. La Belgique, qui tiendra la présidence de l'UE dans la deuxième moitié de 2010, réclame une coprésidence qui suit l'ordre de la présidence tournante de l'UE. Tony Barber, "Spanish-Belgian squabble puts EU foreign policy in a poor light", 29 juin 2009, *Brussels blog*. En ligne sur : <http://blogs.ft.com/brusselsblog/>

(11) José María de Areilza y José Ignacio Torreblanca, "Diagnóstico diferencial, política exterior. Para José Luis Rodríguez Zapatero", *Foreign Policy en español*, junio-julio 2009.

L'UPM du point de vue des Arabes, ou les raisons d'un blocage

par Barah Mikail, chercheur à l'IRIS

Il serait à bien des égards erroné de dire que le projet d'UPM a vécu. Evidemment, ses avancées demeurent chaotiques, et parfois incertaines. Mais il est toujours d'actualité, et la majorité des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée affichent un intérêt certain en sa faveur. Certes, leurs motivations ne sont pas les mêmes que celles défendues par les porteurs européens du projet ; cela étant dit, pas un Etat sud et est-méditerranéen - ou presque - ne prône pour autant une pleine rupture de ses relations avec les Européens. Ce qui permet toujours de croire en une marge de manœuvre exploitable.

Des blocages inévitables ?

Il convient néanmoins d'être clairs sur les raisons qui ont provoqué les blocages auxquels nous assistons actuellement. Pourquoi l'UPM donne-t-elle l'impression d'être restée en-deçà du processus de Barcelone et de ses objectifs ? Très probablement du fait de la grande ambition entretenue par beaucoup d'Européens devant les potentielles évolutions de ce projet. Ces derniers ont en effet clairement présenté l'UPM comme un tremplin vers une meilleure uniformisation des perspectives dans le Sud et l'Est de la Méditerranée, exemple de la construction européenne à l'appui. Alors que, de leur côté, les " Sud-Méditerranéens ", conscients qu'ils sont de la portée des divergences politiques les animant, ne pouvaient concevoir leur inscription dans un espace politico-géographique global, qui plus est du fait d'une seule volonté européenne allant en ce sens. Certes, à quelques exceptions près (celle de l'Algérie, jusqu'à un certain point, et surtout de la Libye), le jeu ne fut pas moins joué par les gouvernants du Sud. Mais il aura suffi d'un seul événement - l'offensive israélienne à l'encontre de Gaza initiée en décembre dernier - pour que l'UPM connaisse un premier coup d'arrêt durable, en termes de suivi et de réunion. Les blocages relatifs à la question de la localisation des secrétariats généraux de l'UPM, qui avaient prévalu dès l'officialisation de ce projet, n'avaient dès lors plus matière à être exploités par les opposants à une bonne consolidation de l'UPM ; avec les questions israélo-arabe en général et israélo-palestinienne en particulier, on touchait concrètement au cœur du problème.

Les réticences des Arabes : bon sens ou simples prétextes ?

Qui dit blocages en termes de réunion et de suivi ne dit cependant pas pour autant dilapidation pleine des acquis euro-méditerranéens. En témoigne surtout la portée des projets engagés par les Européens dans les espaces sud et est de la Méditerranée, et qui trouvent toujours preneur. Qui en effet saurait réellement rechigner devant l'injection européenne de fonds en faveur de projets méditerranéens, surtout lorsque ceux-ci n'ont pas pour corollaire absolu une adhésion franche aux horizons politiques souhaités par l'Union européenne ? Bien au contraire, les gouvernements arabes en général ont d'ores et déjà des réponses toutes faites aux revendications que seraient susceptibles de leur faire valoir les Européens. Qu'on les rappelle à l'ordre sur les questions de la démocratie et des droits de l'homme et ils sauront insister sur le scandale que constitue à leurs yeux la main libre laissée à Israël dans son approche de la question palestinienne. Qu'on leur demande de s'en tenir à une délimitation territoriale et frontalière claire (problème du Sahara occidental, tracé de la frontière entre la Syrie et le Liban) et ils ne manqueront pas de rappeler combien il est abusif à leurs yeux de voir l'Etat hébreu perpétuer son occupation de plusieurs terres arabes. Qu'on leur demande de faire des efforts en matière de lutte anti-corruption et ils pourront toujours trouver maints exemples démontrant que les pays européens sont loin d'être vierges en termes de transparences financière et gestionnaire. Comparaison n'est pas raison pour autant, évidemment, et de tels arguments peuvent facilement être assimilés à de simples prétextes cachant mal le refus par les Arabes de toute perspective d'envergure pouvant gommer les spécificités et le leadership régional auquel tous aspirent. Néanmoins, le malaise est bel et bien là, et il convient de le pointer à travers ses réalités. Les " Occidentaux ", soient-ils européens ou non, sont décrédibilisés aujourd'hui, chose qu'ont favorisé pour beaucoup les frasques régionales de l'administration Bush et l'incapacité de l'Union européenne à leur opposer un contrepoids. Ainsi, le pourrissement de la situation israélo-palestinienne incarne toujours aussi bien un facteur majeur apte à être approprié par les gouvernements cherchant à pointer l'existence de " contradictions occidentales ". Mais quand bien même ce facteur, et la question des territoires arabes occupés en général, venaient à être sereinement évacués, les Arabes ne trouveraient pas moins d'autres motifs de positionnement. La situation en Irak et les évolutions iraniennes en sont les principaux. Mais même s'ils devenaient à leur tour moins fondamentaux, et/ou moins exploitables, les Arabes pourraient toujours à ce moment puiser dans des motifs historiques (histoire de la colonisation européenne, passif en termes de soutien de certains gouvernants régionaux au détriment d'autres suivant les périodes de l'histoire...) et/ou factuels et contemporains autres (différentiels dans les PIB et leurs répercussions sur leur santé économique, politiques de migration européennes particulières...) afin de se plaindre de trop profonds différentiels en la matière.

Trois ingrédients incontournables : cohésion, crédibilité, et facteur temps

Pour le dire d'une phrase, la faveur des Arabes ne va ainsi en rien à la consolidation de l'UPM. Cela est vrai du point de vue des opinions publiques arabes, qui ne voient à travers ce projet qu'un OVNI qu'ils perçoivent - à tort ou à raison - comme la seule expression d'un Occident cherchant à se donner bonne conscience en créant l'illusion d'un engagement fort et vertueux sans pour autant que ce sentiment soit franc. Et cela est tout aussi vrai concernant les gouvernants arabes, dont les conceptions en termes d'intérêt national demeurent plus fortes que tout projet promu par les Européens. Ainsi, tant que les Européens doubleront leurs aspirations euro-méditerranéennes d'enveloppes financières substantielles, ils trouveront des interlocuteurs prêts à discuter avec eux, même si la symbiose et les accords ne seront pas pour autant au rendez-vous. Par contre, si les Européens venaient à être plus exigeants sur les contreparties politiques qu'ils attendent en retour de leur investissement financier, ils auraient bien des raisons de se voir opposer des fins de non

recevoir franches et durables. La raison en est toute simple : les Arabes voient mal comment composer sérieusement avec une Union européenne qui n'a pas de lignes politique et diplomatique claires, empêtrée qu'elle est le plus souvent dans les contradictions de ses 27 agendas nationaux. Pour autant, que les Européens se retirent franchement, et ils perdront réellement un espace vital présent à leurs frontières tout en laissant encore plus de marge d'action aux Etats-Unis, à la Russie, à la Chine, ou encore à l'Inde ou au Japon. Qu'ils fassent par contre preuve de plus d'investissement, et qu'ils décident d'afficher des principes et une ligne politiques clairs vis-à-vis des espaces sud et est-méditerranéens, et il en ira très probablement autrement à terme. La cohésion politique a en effet une grande importance ici ; mais cela ne va cependant pas sans l'investissement du facteur temps. En l'espace d'un demi-siècle, la construction européenne a avancé, certes, mais sans pour autant que les questions politiques et économiques ne puissent prétendre à l'égalité. On comprend mal comment, dans ce cas, les Européens peuvent, avec toutes ces questions qui les séparent, exiger des Arabes de faire aussi bien voire mieux qu'eux, qui plus est sur une échelle temporelle réduite. ■

Union pour la Méditerranée : révéler la pertinence stratégique d'une solidarité alimentaire

par Sébastien Abis,
administrateur au Secrétariat général du CIHEAM

Cet article vise à présenter la dimension géopolitique du dossier agricole et alimentaire en Méditerranée, alors qu'il convient de s'interroger sur les suites à donner au Sommet de Paris organisé en juillet 2008, qui consacrait la naissance de l'Union pour la Méditerranée. Pour ce faire, il semble important de revenir sur l'évolution du contexte régional au cours des dernières années, pour en tirer quelques enseignements et questionner les solidarités concrètes à mettre en place désormais en Méditerranée.

L'évolution contrastée du cadre euro-méditerranéen

Barcelone en 1995 était né du constat qu'il ne saurait y avoir de sécurité sur le continent européen sans stabilité du Bassin méditerranéen et que dans une perspective à moyen-terme, l'intégration progressive de l'espace euro-méditerranéen pourrait constituer un atout important pour accompagner le mouvement de multipolarisation du monde.

Malgré des résultats encourageants et un bilan pas si négatif que l'on voudrait parfois l'affirmer, ce Partenariat euro-méditerranéen (PEM) n'a pas atteint les objectifs initialement fixés. Son dixième anniversaire en 2005 fut célébré en catimini : rares furent les chefs d'Etat et de gouvernement à avoir fait le déplacement, modestes furent les actions proposées pour redynamiser le processus, délétère fut le climat régional marqué par l'érosion du projet politique européen, les excès de la puissance américaine et l'accentuation de certaines tensions inhérentes à la zone méditerranéenne.

En dépit des apparences, il faut pourtant souligner à quel point cette Méditerranée là n'était plus tout à fait la même que celle issue de l'après Guerre froide. Si les régimes et les systèmes politiques traversaient les années sans véritablement évoluer, les sociétés elles se sont profondément transformées. Si l'Europe maintenait un rôle prépondérant dans la région, sur le plan économique et de la coopération technique, les pays méditerranéens du Sud et de l'Est ont également peu à peu diversifié leurs partenariats et le tissu de leurs relations. Si les contentieux régionaux durs persistaient, et difficile ici de ne pas évoquer le cas d'un Proche-Orient plus turbulent aujourd'hui qu'il ne l'était sans doute en 1995, de nouveaux défis émergeaient : changement climatique, dégradations environnementales, insécurités alimentaires, exigences sociales des jeunes générations, tensions sur le marché du travail...

De ces grandes mutations résultent trois considérations diagonales sur lesquelles les avis parfois divergent :

- La coopération euro-méditerranéenne doit d'abord être perçue comme un outil stratégique visant à amortir les chocs nombreux que la zone subit ou produit, avant de se projeter sur une perspective lointaine et complexe d'intégration régionale.
- Cette coopération régionale ne saurait attendre la résolution des problèmes politiques pour progresser sur des terrains sectoriels, là où d'une part la proximité géographique et la complémentarité euro-méditerranéenne font sens, ainsi que sur le traitement technique d'enjeux régionaux où les risques sont mutuellement partagés par les pays riverains.
- Le face à face euro-méditerranéen n'existe pas. La Méditerranée n'est certes plus le cœur géoéconomique du Monde, mais le Monde entier ou presque pénètre le théâtre méditerranéen. Le développement des relations Sud-Sud (et notamment entre la Turquie et les pays sud-méditerranéens), le retour ou l'affirmation de certains acteurs dans la zone (Russie, Brésil, Chine, pays du Golfe) et la présence confirmée des Etats-Unis (qui d'ores et déjà revêt de nouvelles formes avec l'actuelle administration Obama) sont autant de raisons qui poussent aussi à penser cette Méditerranée sans l'Europe.(1)

En 2006, alors que la question méditerranéenne semblait bien loin des écrans radars diplomatiques et des projecteurs médiatiques, il fallut alors faire preuve d'un peu d'audace pour oser s'interroger sur le futur de la Méditerranée (2), tout en constatant amèrement la triste réalité régionale.(3)

2007 et 2008 constituèrent donc deux années électrochoc quand, à l'initiative du nouveau Président français, Nicolas Sarkozy, la Méditerranée s'invita sur le devant de la scène internationale. Non sans difficultés politiques, non sans révision méthodologique au fil de l'eau, la proposition française d'instaurer un nouveau cadre ambitieux de coopération euro-méditerranéenne s'est peu à peu installée dans les discussions européennes et méditerranéennes. Le point d'orgue fut ce Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Paris le 13 juillet 2008 qui lança officiellement l'Union pour la Méditerranée (UPM). Inutile de revenir sur l'historique de cette initiative diplomatique, sachant que les véritables inconnues (valeur ajoutée par rapport au PEM, complémentarité avec la Politique Européenne de Voisinage, sources supplémentaires de financement, faisabilité des projets identifiés...) sont fort bien analysées (4) par ailleurs.

Il faut simplement rappeler ici ce qui s'est globalement décidé au second semestre 2008, entre ce Sommet de Paris et les réunions qui s'en sont suivies. Le projet de l'UpM repose sur trois principes essentiels : une mobilisation politique de haut niveau à travers des Sommets organisés tous les deux ans ; une gouvernance Nord-Sud sur un pied d'égalité illustré par l'actuelle co-présidence franco-égyptienne ; une volonté de focaliser la coopération sur des projets concrets de dimension régionale capables de stimuler des solidari-

tés de fait.

La réunion des Ministres des Affaires étrangères de l'UPM, tenue à Marseille, les 3 et 4 novembre 2008, a permis d'affiner le montage institutionnel en prévoyant notamment la mise en place d'un Secrétariat technique à Barcelone, une participation plus effective de la Ligue Arabe aux réunions et l'identification claire des six premiers grands projets sur lesquels travailler. Il s'agit de la dépollution de la Méditerranée, du développement des autoroutes maritimes et terrestres, de la protection civile, d'un plan solaire méditerranéen, de la création de l'Université euro-méditerranéenne de recherche ainsi que de l'Initiative méditerranéenne du développement des affaires.

Cependant, la mise en place de l'UPM s'est ralentie à la fin de l'année 2008 quand éclata le conflit à Gaza, énième secousse d'un Proche-Orient toujours plus nerveux. Retards techniques sur la mise en place du Secrétariat à Barcelone, reports de réunions politiques et incertitudes sur l'articulation avec les autres politiques européennes en Méditerranée: incontestablement l'UpM avance à petit pas ces derniers mois, bien que le travail sur la préparation des projets régionaux se soit poursuivi.

A ce panorama politique peu favorable s'est superposée une crise économique mondiale dont les pays méditerranéens n'ont pu échapper. Au Sud, les Etats sont frappés par un ralentissement substantiel de leur croissance ⁽⁵⁾ (2,7% de moyenne régionale selon les prévisions pour 2009, contre généralement 4,5 à 6 % au cours des dernières années). Au Nord, plusieurs pays sont en récession, et cela comprime les marges budgétaires, dont celles, en premier lieu, dédiées à la coopération. Le financement des projets dans le cadre de l'UpM doit donc faire appel aux bonnes volontés du secteur privé et aux prises de positions de bailleurs de fonds internationaux soucieux du développement régional. A ce titre, il faut se réjouir de la création le 30 avril 2009 d'un fonds d'investissement, baptisé " Inframed ", destiné à financer les projets de l'UpM et qui serait d'ores et déjà doté d'une capacité estimée à 2 milliards d'euros. Cette annonce permettait de faire rebondir un processus régional bloqué sur le plan politique depuis les événements hivernaux de Gaza.

D'ailleurs, depuis, le dialogue politique semble reprendre et une réunion ministérielle, consacrée au développement durable, s'est tenue à Paris le 25 juin 2009. Il en ressort visiblement un nouveau climat de confiance et d'espérance. Simultanément, les négociations se poursuivent sur la composition et le fonctionnement du Secrétariat technique de Barcelone, qui devrait pouvoir être actif début 2010. Enfin, en coulisses, on prépare l'ajustement avec la présidence espagnole de l'Union européenne, au cours du premier semestre 2010, qui sera assurément caractérisée par une forte empreinte méditerranéenne.

Aujourd'hui, il convient de se demander si l'UPM n'aurait pas intérêt à porter une attention plus grande à certaines questions majeures pour l'avenir de la région et qui jusqu'à présent, malgré des prises de conscience croissantes et les piqûres de rappel régulières adressées par la conjoncture régionale, demeurent reléguées dans l'arrière-cour de la coopération euro-méditerranéenne. Dans ce registre des doléances méditerranéennes figure l'enjeu de la sécurité alimentaire, embrassant tout à la fois des préoccupations agricoles, des défis alimentaires et des impératifs environnementaux.

La question agricole et alimentaire en Méditerranée

Parmi les dossiers trop peu explorés dans le cadre euro-méditerranéen figure en effet le cas de l'agriculture. Cela peut paraître paradoxal puisque l'on brandit le symbole de l'olivier et des limites de sa culture pour souvent parler de cette région méditerranéenne. Il en est de même de l'alimentation, bien que c'est toujours vers la diète méditerranéenne que l'on positionne le curseur de la convergence culturelle régionale. Deux raisons principales peuvent expliquer cela.

La première tient à la sensibilité des agriculteurs du pourtour méditerranéen qui ont généralement été sceptiques à l'ouverture des marchés, préférant au Nord miser sur la spécificité communautaire et les mécanismes de la PAC et craignant au Sud les effets collatéraux d'une libéralisation des échanges euro-méditerranéens. Les malentendus et les peurs ont dominé alors que les complémentarités et les raisons d'une plus grande coopération régionale peu à peu s'imposaient. Résultat, le dossier agricole fut non seulement cantonné à la seule sphère commerciale mais longtemps sacrifié du processus de négociations au sujet de la libéralisation des échanges. Il fallut attendre 2005 pour que la Commission décide d'ouvrir le chapitre agricole, de manière bilatérale, avec les pays partenaires méditerranéens. En somme, la première décennie du PEM s'est contentée d'ignorer l'agriculture alors que cette activité constituait le cœur de métier et le nerf économique de la moitié de la population méditerranéenne située sur les rives Sud et Est.

La seconde raison dépasse le cadre euro-méditerranéen, puisqu'il faut reconnaître qu'au tournant du millénaire, et bien que l'on fixait des objectifs de développement ambitieux à celui-ci, l'agriculture était exilée dans les contrées profondes du passé et rarement regardée comme faisant partie de l'histoire à venir... Négligeant les faits et le bon sens (un être humain sur deux vit de l'agriculture sur Terre, l'acte de se nourrir est tout autant universel que vital), cette situation va brusquement se retourner quand les désordres agricoles et alimentaires réapparaîtront bruyamment à la surface du monde.

Tout porte à croire que la question alimentaire devrait progressivement se complexifier au XXI^{ème} siècle et que les turbulences enregistrées en 2008 ne furent qu'un aperçu des plus fortes et plus vastes crises alimentaires à venir. Inutile de revenir sur l'ensemble des paramètres qui déterminent actuellement une mutation structurelle des équilibres agricoles mondiaux. Soulignons simplement que les facteurs qualifiés parfois de conjoncturels (spéculation financière, essor des agro-carburants, accidents climatiques) pourraient bien plus se prolonger et se répéter que s'atténuer.

S'imbriquant aux autres crises planétaires qui façonnent aujourd'hui les relations internationales, la nouvelle équation alimentaire devrait se caractériser par plus de désordres, de volatilités et d'inégalités. Si parler de la contrainte alimentaire, c'est finalement traiter de la plus vieille et de la plus permanente préoccupation du monde, observer les dynamiques agricoles en Méditerranée ⁽⁶⁾, c'est malheureusement

ment constater que cette région constitue aussi le miroir grossissant des enjeux stratégiques et des tensions géopolitiques qui s'enracinent dans la problématique alimentaire mondiale.⁽⁷⁾ La Méditerranée constitue en cela un excellent baromètre de la sismicité alimentaire mondiale, où les vibrations sont malheureusement plus récurrentes que conjoncturelles.

L'agriculture en Méditerranée est incontournable car multidimensionnelle. Il faut ici faire quelques rappels à ce sujet. L'agriculture, c'est avant tout un poids socio-démographique : un tiers des Méditerranéens sont des ruraux (mais plus de 50% encore en Egypte) et 20% des actifs en Méditerranée travaillent dans l'agriculture (mais près de 35% encore en moyenne au Sud de la Méditerranée). C'est un poumon économique: le secteur agricole contribue en moyenne pour 15% dans la formation des PIB nationaux tout en occupant une place prépondérante dans le commerce extérieur des pays. L'agriculture constitue également un laboratoire face au défi environnemental : la raréfaction de l'eau, la dégradation des sols et les effets du changement climatique obligent les agricultures méditerranéennes à s'adapter sans cesse et à innover. La problématique agricole pose par ailleurs l'enjeu d'un équilibre territorial à construire entre des zones littorales urbanisées portées par la mondialisation et des arrière-pays peu modernisés souffrant parfois d'un mal-développement.

De plus, malgré son ralentissement, la croissance de la population se poursuit et il convient d'avoir à l'esprit que ce Bassin méditerranéen, regroupant 275 millions d'individus en 1970, devrait selon les projections en compter 530 millions en 2020. Ce doublement démographique est l'une des explications à la dépendance alimentaire accrue de la région. Depuis la décennie 1970, les balances agro-commerciales des PSEM ne cessent de se dégrader et ce ne sont pas les récentes poussées de fièvre des prix agricoles qui ont allégé les factures alimentaires de ces pays. Si certains Etats comme l'Algérie peuvent encore saisir la manne pétrolière pour financer cette dépendance envers les marchés agricoles internationaux, d'autres pays jonglent avec les arbitrages budgétaires et les mécanismes de subventions internes pour éviter que les chocs sociaux ne soient trop violents. Un seul produit, le blé, incarne à lui tout seul cette vulnérabilité. En effet, la distorsion est telle entre la consommation locale et la production, que les importations céréalières ont explosé dans la région. Il faut souligner que les pays d'Afrique du Nord (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Egypte), ne comptant que pour 2% de la population mondiale, polarisent en moyenne 16 à 19% des importations mondiales de blé chaque année depuis la fin du XX^{ème} siècle.

Mais parallèlement, c'est aussi l'insécurité qualitative qui s'accroît : déficiences logistiques, retards en matière de normes internationales sanitaires et phytosanitaires, transformation des modes de consommation et explosion des maladies de surcharge liées à des pratiques alimentaires à la dérive sont autant de signaux contrariants pour la santé des populations méditerranéennes.⁽⁸⁾

Sécurité et souveraineté alimentaire pour nourrir l'UPM

L'essoufflement du credo libéral, la nouvelle sismicité alimentaire qui perturbera durablement les marchés mondiaux (et donc les échanges agricoles) ainsi que le retour de l'agriculture dans les grandes préoccupations internationales font qu'il est plus que jamais nécessaire de repenser la question de la souveraineté alimentaire des pays en développement. Assurément, celle-ci passe par la construction d'alliances commerciales avec des partenaires privilégiés mais aussi et surtout par une relance des agricultures nationales capables de produire localement un minimum de denrées de base. Les mondes urbains, tournés vers la globalisation des échanges et la modernité, et les mondes agricoles, dont la temporalité de développement demeure spécifique, doivent par ailleurs être reconnectés, ce qui impose la mise en place de politiques de développement rural innovantes.⁽⁹⁾

Par ailleurs, un objectif de sécurité alimentaire globale à quatre étages est désormais à concevoir pour la Méditerranée :

- en termes d'accessibilité, c'est-à-dire la sécurité et la régularité des approvisionnements ;
- en termes de sûreté, avec plus de traçabilité, de contrôle et de qualité des produits ;
- en termes de nutrition, avec une reconquête des pratiques alimentaires par les vertus sanitaires de la diète méditerranéenne ;
- en termes de quantité enfin, qui passe par une augmentation des rendements, la gestion des risques et la sécurisation des moyens techniques de production.

La nouvelle initiative dite " Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée " plaide pour que les coopérations dans cette région se focalisent sur des solidarités concrètes et des actions fédératrices. Dans cette perspective, on se doit de soutenir la maîtrise de la sécurité alimentaire, au double sens du terme, c'est à dire quantitativement et qualitativement, comme axe majeur de cette géopolitique euro-méditerranéenne . Et mettre l'agriculture au cœur de cette coopération euro-méditerranéenne, c'est également donner du sens au concept de développement durable par des preuves tangibles et des faits visibles au quotidien.

On ne peut donc que plaider en faveur d'une intégration forte de l'agriculture parmi les priorités d'action dans le cadre de l'UPM, par delà les premiers projets déjà identifiés. Dans la déclaration du Sommet fondateur de l'UPM, le 13 juillet 2008, l'enjeu alimentaire a été souligné. A Marseille, en novembre 2008, les Ministres des Affaires étrangères de l'UPM ont consacré un paragraphe spécifique à cette question dans le relevé de décisions, indiquant quatre thèmes majeurs pour progresser dans la coopération agricole euro-méditerranéenne : le développement durable des territoires ruraux, la promotion des produits de qualité et des indications géographiques, le renforcement des normes sanitaires et phytosanitaires et la coordination de la recherche et de la formation agronomiques.⁽¹¹⁾ De plus, dans le calendrier de travail à venir, la déclaration de Marseille laisse entendre la tenue prochaine d'une réunion ministérielle euro-méditerranéenne consacrée à la sécurité alimentaire et à l'agriculture.⁽¹²⁾

La possibilité de remplir au quotidien toutes les assiettes constitue un enjeu assurément concret pour la région. Face aux turbulences socioéconomiques et politiques pouvant naître de l'insécurité alimentaire dans les pays méditerranéens, il est impensable d'imaginer que l'Europe puisse se désinvestir de ce champ stratégique de coopération.

L'UPM peut-elle révéler cette pertinence stratégique à associer sur le plan agricole et alimentaire les pays de la région, et faire en sorte, à travers la coopération et des faits concrets, que soit popularisée l'idée selon laquelle en Méditerranée une part de l'avenir se situe sous la fourche et une dose de bonheur s'y cache dans l'assiette ?■

CIHEAM

Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962. C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie). Le Centre se structure autour d'un Secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts Agronomiques Méditerranéens (IAM), localisés à Bari (Italie), Chania (Grèce), Montpellier (France) et Saragosse (Espagne). Avec au cœur de son action trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement rural durable en Méditerranée

Plus d'informations sur www.ciheam.org

(1) A noter que la revue Confluences Méditerranée prépare un numéro sur ce thème de " la Méditerranée sans l'Europe ", qui paraîtra au cours de l'année 2010.

(2) Lire Sébastien Abis, " 2007 : année zéro pour la Méditerranée ? ", in Futuribles n°321, Paris, Juillet 2006.

(3) " En paix ni avec elle-même ni avec son passé, la Méditerranée paraît aujourd'hui conflictuelle car n'incarnant plus de projet mobilisateur partagé. Concentrant toutes les méfiances, elle souffre d'un manque de vision stratégique capable de tracer les contours d'un futur plus serein et plus prometteur. Tout se passe comme si la Méditerranée, oubliant de préparer son avenir au présent, alors que les enjeux qui s'y bousculent sont immenses, ignorait les sentiers du progrès et ne balisait plus les trajectoires de son destin ", Sébastien Abis et Pierre Blanc " Méditerranée : un développement sous tensions ", in Confluences Méditerranée, n°60, Hiver 2006-2007.

(4) Lire Dorothee Schmid, " Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : changement de nom ou de fond ? ", in Questions Internationales, n°36, mars-avril 2009.

(5) Sur ce sujet, lire le récent rapport de la Commission européenne, " The impact of the global crisis on Neighbouring countries of the EU ", DG for Economic and Financial Affairs, Occasional papers 48, June 2009.

(6) Pour plus d'informations sur la situation agricole, alimentaire et rurale en Méditerranée, se reporter aux nombreuses publications disponibles sur le site du CIHEAM (www.ciheam.org).

(7) Lire Sébastien Abis, Pierre Blanc et Barah Mikail, " Le malheur est-il dans le pré ? Pour une lecture géopolitique de l'agriculture ", in Revue internationale et stratégique, n°73, Dalloz-IRIS, mars 2009.

(8) Au total, dans les PSEM, on estime aujourd'hui que la moitié des décès annuels sont liés à une maladie d'origine alimentaire, nutritionnelle ou microbiologique. Lire " Mediterra 2007, Identité et qualité des produits alimentaires méditerranéens ", Rapport annuel du CIHEAM, Les Presses de Sciences-Po, Paris, 2007.

(9) Lire Mediterra 2009, " Repenser le développement rural en Méditerranée ", rapport annuel du CIHEAM réalisé en partenariat avec le PAM/Plan Bleu, Les Presses de Sciences-Po, Paris (France), 2009.

(10) Lire Mediterra 2008, " Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée " (collectif, sous la direction de Bertrand Hervieu), rapport annuel du CIHEAM, Les Presses de Sciences-Po, Paris (France), 2008.

(11) Ces thèmes sont ceux identifiés et définis dans la cadre du groupe de travail de haut-niveau réunissant des représentants des treize pays membres du CIHEAM, de la Commission européenne et des Etats ayant en charge actuellement la présidence de l'Union européenne. Deux réunions se sont tenues en 2008 : la première à Paris en avril à l'invitation des autorités françaises et la seconde à Tunis en novembre à l'invitation des autorités tunisiennes. Le CIHEAM assure le secrétariat technique de ces rencontres.

(12) Il faut préciser que si cette conférence UPM sur l'agriculture demeure à déterminer, il y aura néanmoins la 8ème réunion ministérielle du CIHEAM du 8 au 10 mars 2010 à Istanbul à l'invitation de la Turquie.