



© Reuters

Dernière chance pour l'Union pour la Méditerranée ?

Propositions pour un rebond

Jean-Baptiste BUFFET, chercheur associé à l'Institut Thomas More

Claude FISCHER, présidente de Confrontations Europe
Yohann TAÏEB, chargé d'études « élargissement et voisinage » à Confrontations Europe

Réunis le 12 mai 2010 au Conseil économique et social européen à Bruxelles, l'Institut Thomas More et Confrontations Europe ont organisé un séminaire réunissant des intervenants de haut niveau (1) avec plus de 150 participants afin de discuter de la relance de l'Union pour la Méditerranée (UpM) à l'occasion du sommet de Barcelone, qui devait avoir lieu le 7 juin 2010. Après avoir été reporté au mois de novembre, notamment à cause du conflit israélo-palestinien, le II^{ème} sommet des chefs d'Etat et de gouvernement vient d'être une nouvelle fois ajourné. Dans une période de crise économique mondiale où les coopérations régionales se font de plus en plus urgentes, notamment pour éviter la marginalisation de la région méditerranéenne, il s'agit une fois de plus d'un signal très négatif à tous ceux qui voyaient en ce rendez-vous l'occasion de redynamiser le processus de Barcelone et de donner un second souffle à l'UpM.

Après deux années d'existence, l'heure est au bilan pour l'UpM. Lancée avec faste par Nicolas Sarkozy en juillet 2008, l'UpM a souffert de deux années de querelles, de blocages voire de revers, essentiellement politiques, achoppant quasi systématiquement sur l'inextinguible conflit israélo-palestinien (2). Après une année 2009 catastrophique (huit mois d'interruption des travaux suite à la crise de Gaza), l'année 2010 n'a pas pu concrétiser les espoirs que l'on pouvait fonder dans l'institution et s'achève, avec l'annulation du sommet de Barcelone, sur cette autre déception majeure.

Le projet était courageux et partait de bonnes intentions. Il avait fait naître de vrais espoirs mais ceux-ci se sont effilochés avec le temps. Après deux ans, le bilan « politique » est lourd, alimenté par des conférences ministérielles « boycottées » par les Etats membres (cinq Etats sur les 43 que compte l'organisation étaient présents en novembre 2009 au Caire), par des échecs retentissants pour certaines d'entre elles ou des reports transformés en annulation pour d'autres (sommet des ministres des affaires étrangères à Istanbul initialement prévu pour novembre 2009, n'a jamais eu lieu depuis).

En avril 2010, l'échec de la conférence ministérielle sur l'eau à Barcelone est venu confirmer les incertitudes politiques du départ. Devant déboucher sur l'adoption d'une stratégie pour l'eau en Méditerranée afin de garantir un accès équitable à cette denrée rare et ainsi éviter qu'elle n'amène de nouveaux conflits, elle n'a finalement mené à aucun accord politique, le sommet aboutissant à un blocage sur le terme de « territoires palestiniens occupés » ou « territoires palestiniens sous occupation » (3). Des revers qui se concrétisent par l'impossibilité persistante d'organiser un sommet, témoignant bien, quoi qu'en disent les responsables politiques, des maux profonds de ce partenariat.

Mais on aurait tort de voir dans le conflit israélo-palestinien l'explication unique des déboires de l'UpM. Si le sommet de novembre 2010 a effectivement été boycotté par les pays arabes en raison du refus israélien de s'engager à cesser durablement de construire en Cisjordanie, l'absence de confiance réciproque, les compétitions stériles entre pays européens, le leadership mal partagé par la France, la conception même de l'organisation globale, sont autant de questions qui divisent les partenaires. S'il faut saluer la mise en place, laborieuse, d'un secrétariat général (SG) à Barcelone, dirigé par le

Jordanien Ahmad Masa'deh et composé de six secrétaires adjoints (4) équitablement issus du Nord comme du Sud, on peut en revanche être déçu par la confusion qui entoure toujours les missions du SG, son budget et son mode de gouvernance. En outre, la portée symbolique forte de la présence conjointe d'un Israélien et d'un Palestinien est quelque peu entachée par le choix maladroit de Rafiq Husseini comme secrétaire adjoint chargé de l'eau. Ancien chef de cabinet de la présidence palestinienne, récemment évincé par Mahmoud Abbas, sa légitimité politique est fortement remise en cause à Ramallah suite à des scandales personnels (5).

Face à ces balbutiements institutionnels, « les projets continuent d'avancer », nous dit-on de source officielle, « mais il faut leur donner du temps ». Ainsi, sur les six axes de coopération prioritaires fixés à Paris et à Marseille en 2008, peu peuvent prétendre à une entrée dans leur phase « active ».

Partant de ce constat, et sur la lancée des enseignements qui ont pu être tirés lors du séminaire européen du 12 mai et de la réunion de travail de Confrontations Europe du 3 novembre 2010 (6), l'Institut Thomas More et Confrontations Europe formulent quelques propositions à l'attention des chefs d'Etat et de gouvernement, ainsi qu'à l'ensemble des citoyens et des acteurs, sans lesquels les coopérations et les projets ne pourront se développer.

Un réaménagement institutionnel nécessaire pour clarifier le rôle de l'UpM

> Mieux définir les missions

L'UpM doit-elle devenir un organisme de règlement des conflits qui pèsent sur la région (Israël/Palestine, Maroc/Algérie ou Turquie/Chypre) ? Les statuts adoptés à Paris en juillet 2008 ne le précisent pas, bien que des déclarations politiques récentes puissent le laisser croire (7). Certes, il sera difficile pour l'UpM de nier les problèmes qui se rappellent sans cesse à elle. Mais c'est dans l'articulation des enjeux économiques et géostratégiques qu'elle gagnera son autorité. S'il est illusoire de vouloir, selon la formule de Pierre Beckouche, conseiller scientifique à l'IPEMED, « dépolitiser la Méditerranée », il est nécessaire pour l'institution d'associer tous les acteurs, y compris Israéliens et Palestiniens, autour de projets concrets, en créant dans un premier temps des interdépendances économiques entre les pays de la région. Le développement de marchés régionaux, sous-régionaux et locaux serait un facteur d'apaisement des tensions politiques.

La première exigence pour l'UpM est donc de clarifier ses objectifs et ses missions de façon à catalyser et à temporiser les attentes, souvent très hautes, qui se sont exprimées dans la presse, dans l'opinion publique et chez les acteurs de la société civile. Le décalage entre les intentions et les réalités peut lasser et détourner ces acteurs et les pays déçus vers d'autres cieux (Chine, etc.).

Pour autant a-t-elle vocation à gérer ou « chapeauter » tous les projets euro-méditerranéens, qu'ils soient énergétiques, économiques, commerciaux, socio-culturels ou géopolitiques ? L'UpM devait compléter le processus de Barcelone créé en 1995 et dynamiser six axes de coopération prioritaires : la dépollution de la mer Méditerranée, la création d'autoroutes de la mer, le lancement d'initiatives de protection civile destinées à lutter contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine, l'élaboration d'un plan solaire méditerranéen, un soutien aux PME et micro-entreprises et le développement d'universités.

La Co-Présidence française a par ailleurs manifesté son souhait d'inclure dans la mission première de l'UpM et du sommet de Barcelone les négociations sur le processus de paix au Proche-Orient. Alors que cette hypothèse avait été écartée à l'unanimité lors de la création de l'UpM en 2008, et ce afin d'éviter tout imbroglio entre caractère économique et ambition diplomatique, il semble que cet ajout soit en grande partie la source majeure de l'annulation du sommet. Cette réorientation ne va pas dans le bon sens et freinera le processus politique de l'UpM. On aurait tort de vouloir inclure dans les missions premières de l'institution la résolution du conflit israélo-palestinien. Celle-ci se fera à la base

de l'institution, c'est-à-dire par les projets, et dans un cadre d'action diplomatique nécessairement différent de celui de l'UpM.

Ces projets peuvent être de formidables moteurs pour l'ensemble de l'espace euroméditerranéen et auraient des effets multiplicateurs vertueux. Il faut que l'UpM et le secrétariat général de Barcelone s'engagent pleinement afin de mobiliser les pays et les acteurs pour leur réussite.

S'il convient de ne pas être trop focalisé par les questions institutionnelles, force est de constater que celles-ci ont mobilisé une grande part de l'énergie des acteurs depuis deux ans. Le souhait d'un fonctionnement souple et transparent au sein de l'organisation, dans son mode de gouvernance et dans ses relations avec ses partenaires des deux rives, s'exprime.

> « Réeuropéaniser » l'UpM

L'UpM se veut être l'*upgrade* du processus de Barcelone, par rapport auquel elle présente l'immense valeur ajoutée de fonctionner selon une gestion paritaire entre les pays du Sud et du Nord, seule méthode à même de co-responsabiliser l'ensemble des Etats. Mais accorder, au sein du partenariat euroméditerranéen, une plus grande place aux pays du Sud, ne doit pas se faire au prix d'un désengagement de l'Union européenne.

Comment l'UE, et en particulier la Commission, pourrait-elle devenir un acteur efficace dans le dispositif ? Garante de la légitimité communautaire, institution historique en charge des relations euro-méditerranéennes depuis 1995 et dotée de tous les instruments exécutifs à Bruxelles et dans les délégations, la Commission européenne doit être plus impliquée et mieux associée au développement des travaux de l'UpM, avec le secrétariat et la co-présidence (8). Mais il faut, au-delà, définir une articulation claire entre co-présidence, Service européen d'action extérieure (SEAE) et Commission Européenne. A cet égard, la prochaine co-présidence – qui aurait dû être désignée au sommet de Barcelone – devra tirer les leçons d'un pouvoir trop centralisé à Paris durant ses deux premières années. Il faudra mieux travailler avec la nouvelle diplomatie de l'Union, certes encore balbutiante, mais forte de plusieurs milliers de diplomates, dont certains seront à l'évidence répartis dans l'espace méditerranéen. L'impératif de parité ne doit cependant pas être oublié et, en ce sens, la proposition de Catherine Ashton, qui veut que le co-président du Sud soit choisi par le Conseil des ministres européens, ne va pas dans le bon sens, perpétuant l'eurocentrisme du processus de Barcelone.

Par ailleurs, si l'Europe doit parler d'une seule voix dans l'UpM, sans doute aurait-elle intérêt à mieux identifier et à crédibiliser les partenaires institutionnels multilatéraux des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) : Ligue Arabe ; institutions techniques comme *The Arab countries water utilities association* – ACWUA). L'UpM irait ainsi au-delà des simples accords d'association entre l'Union et un pays du Sud ou de l'Est de la Méditerranée en particulier (type UE-Jordanie ou UE-Maroc).

> Démocratiser l'UpM et l'ouvrir à la société civile

Si, au niveau des Etats membres, une réeuropéanisation est nécessaire, l'urgence d'une approche *bottom-up* de l'UpM rend l'ouverture à la société civile indispensable (9). Il s'agit là d'une exigence démocratique autant que d'un souci d'efficacité à long terme.

Un effort de pédagogie en direction de l'opinion publique (dont la création d'un site internet officiel pourrait être une voie utile) doit accompagner l'ouverture d'un débat public avec les citoyens. Les « projets UpM » sont des projets de long-terme, voire de très long-terme (10 à 15 ans pour certains d'entre eux) et ils doivent devenir l'affaire des acteurs de la société. En France, la Ligne à grande vitesse Est s'est faite en plus de quinze ans, et a mobilisé les populations. Aucun des six grands projets de l'UpM ne pourra voir le jour en un an ou deux. « Donnons du temps aux projets de plan solaire méditerranéen et d'électricité sous la Méditerranée comme Transgreen », a indiqué un fonctionnaire européen spécialisé sur le sujet. Certes, mais qui peut croire qu'une économie administrée *top-down* et sans impulsion politique pourra créer de toute pièce des projets aussi lourds ? Ces projets ne sont même pas ouverts à la consultation des élus de l'Assemblée parlementaire

euroméditerranéenne (APEM) – devenue Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM) –, s'est plaint un haut fonctionnaire du Parlement européen. Force est de constater que les retards pris dans le lancement de certains axes de coopération (notamment les autoroutes de la mer ou les initiatives de protection civile) ne sont pas uniquement imputables à la « lourdeur » des projets, mais bien à de réelles pesanteurs politiques et administratives. Il y a, cependant, des initiatives encourageantes, notamment en matière de politique urbaine (10) avec la création d'un réseau des opérateurs urbains – mais dont le développement reste bloqué pour des raisons politiques – ou encore de l'Assemblée régionale et locale euroméditerranéenne (ARLEM).

Face aux difficultés survenant au niveau des décideurs et en particulier des Etats, c'est « par le bas » et en passant par les sociétés qu'il faut donner l'impulsion. Il est indispensable de créer des réseaux et de fédérer des acteurs en associant les élites, les syndicats, les entreprises et les collectivités locales. La création d'une assemblée de la société civile euroméditerranéenne (11), qui aurait un rôle consultatif au sein de l'UpM, va dans le bon sens.

Privilégier l'intégration régionale par des projets économiques

L'idée de coopérations et de projets à géométrie variable dans le fonctionnement interne de l'UpM doit être mieux explorée. Rappelé à l'unanimité des personnalités de haut niveau présentes au séminaire européen du 12 mai 2010, ce choix permettrait à l'organisation d'évoluer convenablement et d'avancer sans attendre l'aval de toutes les délégations, tout en conservant cependant un esprit de compromis et de consensus. Sans perdre de vue l'objectif de créer, à terme, un vaste espace régional composé de 43 pays qui seront, ensemble, plus forts dans la mondialisation, on doit envisager des associations ponctuelles plus restreintes, entre quatre ou cinq pays, donnant du contenu au concept de « sous-régions » méditerranéennes.

Cinq domaines permettent d'exploiter au mieux les complémentarités des deux rives afin de faire aboutir des projets.

> Le financement des projets par une banque ad hoc

La création d'une banque euroméditerranéenne d'investissement, préconisée par le rapport Milhaud d'avril 2010, serait un atout pour développer des grands projets dans l'énergie, l'eau ou l'agriculture.

Il faut en effet des institutions paritaires – et le caractère strictement européen du fonds FEMIP de la Banque européenne d'investissement en est un point faible – pour faire face aux énormes besoins d'investissement et de croissance. Les PSEM réclament de lourds investissements dans les infrastructures, ce que de grands pays émergents ont déjà compris alors que les investissements européens dans les PSEM restent faibles (2 % du total de nos IDE sortants). Mais les investisseurs européens ont des réticences vis-à-vis de la sécurisation des mouvements de capitaux vers le Sud et réclament davantage de règles claires, notamment les PME, qui n'ont pas droit aux procédures d'arbitrage. Sans attendre la création d'un cadre juridique unifié et d'une cour régionale d'arbitrage, on peut se réjouir que l'idée d'une banque euroméditerranéenne fasse son chemin. Celle-ci serait abondée par une partie des fonds du FEMIP, des PSEM, du Club des investisseurs de long terme ainsi que par des fonds saoudiens.

> L'énergie

Les interdépendances en matière énergétique sont évidentes et c'est en ce domaine que les coopérations semblent les plus faciles à mettre en place, même s'il n'existe pas de politique énergétique européenne (12). Les PSEM doivent être associés aux décisions stratégiques et industrielles de l'Europe : ils possèdent les ressources et nous possédons la technologie. L'UpM pourrait par exemple encourager la création d'une association de producteurs et de consommateurs, qu'elle chapeauterait. Il est en outre nécessaire de développer fortement des coopérations permettant aux PSEM de créer des ré-

seaux électriques puissants, alimentés par des sources diversifiées (énergie fossiles, renouvelables et nucléaires). La question énergétique est d'autant plus cruciale pour les PSEM que c'est l'électricité qui conditionne l'accès à l'eau.

> L'eau

Une politique méditerranéenne est réalisable en ce domaine, même s'il s'agit d'un sujet complexe car très local. Face à l'inexorable réduction des ressources hydriques, les solutions sont connues : il faut une gestion par la demande, établir des contrats entre opérateurs privés et pouvoirs publics et mettre en place une tarification de l'eau, quitte, ce faisant, à mécontenter les opinions publiques pendant une période transitoire. L'idéal serait la création d'une agence méditerranéenne de l'eau qui posséderait, à terme, un rôle régulateur, et accorderait des financements selon certaines conditionnalités. Cette agence réunirait, d'une part, un conseil multi-acteurs (ONG, responsables politiques, etc.) et, d'autre part, des techniciens de l'eau pour dépolitiser les discussions.

> L'agriculture

Contrairement au secteur de l'énergie, on observe une certaine frilosité en Europe lorsqu'il s'agit de parler d'agriculture euroméditerranéenne. Les échanges commerciaux de produits agricoles entre l'UE et les PSEM connaissent une chute catastrophique en raison, essentiellement, de problèmes de gouvernance au Sud. Or, on sait que ces pays vont importer 30 milliards de dollars d'ici à vingt ans. Une coopération euroméditerranéenne basée sur un principe de complémentarité doit pouvoir rendre les pays des deux rives forts dans le contexte de la mondialisation. Pourquoi ne pas profiter de la réforme de la Politique agricole commune pour associer les PSEM à la définition des politiques communautaires, visant la sécurité d'approvisionnement de la zone ?

La production agricole peut être organisée par profession, par indication géographique et avec le souci de promouvoir le développement local. L'Europe aurait plus d'intérêt à long terme à développer les filières agricoles dans les pays du Sud plutôt qu'à leur vendre ses excédents. Il faut créer une souveraineté alimentaire, poser la question de la préférence commerciale et utiliser la proximité géographique pour former des stocks. On peut, en outre, développer les zones rurales en valorisant des débouchés non-alimentaires de l'agriculture.

> La formation et la recherche

La dimension humaine du partenariat euroméditerranéen est primordiale, aucun projet ne pouvant voir le jour sans un partage des compétences et des savoirs. Des projets sont en train d'être mis en place dans le cadre de l'UpM, qui a fait de cette question l'un de ses six axes de travail. L'université euroméditerranéenne (EMUNI), installée en Slovaquie, développe des programmes de formation et de mise en réseau des universitaires. Par ailleurs, un Office méditerranéen de la jeunesse, en cours de création, devrait favoriser la mobilité des étudiants et des chercheurs, avec l'ambition de devenir un « Erasmus euroméditerranéen ».

En conclusion

Les coopérations euroméditerranéennes, qui pourraient être fécondes pour les pays des deux rives, ne sont pas seulement réalisables, elles sont nécessaires dans un contexte difficile de mondialisation où la constitution d'espaces régionaux solidaires constitue à la fois une défense et un outil de développement, et où la perspective de mouvements de migration climatique provenant du Sud est désormais proche. Pour ce faire, l'UpM a besoin de donner des signaux positifs. En direction des pays du Sud d'une part, afin qu'ils ne se détournent pas de l'Europe, mais également pour éviter que les acteurs du Nord ne se désintéressent des fortes possibilités d'investissements dans les PSEM. L'UpM doit, en ce sens, œuvrer pour l'association des PSEM à la définition des politiques communautaires.

Au-delà de cela, la question euro-méditerranéenne doit être un laboratoire régional de rapports Nord-Sud plus globaux. L'ambition de faire de l'UpM un exemple doit être servie par un soutien fort, exigeant et critique.

Jean-Baptiste BUFFET, Claude FISCHER et Yohann TAÏEB

- (1) Compte-rendu du séminaire européen du 12 mai 2010 organisé par Confrontations Europe et l'Institut Thomas More disponible sur http://www.confrontations.org/IMG/pdf/2010-05-12_CR_conference_UpM.pdf.
 - (2) Pour une analyse précoce des difficultés de l'UpM, voir Jean-Baptiste Buffet, *Peut-on encore sauver l'Union pour la Méditerranée ? 4 propositions après le report du sommet d'Istanbul*, Institut Thomas More, série « Des idées pour agir », novembre 2009, disponible sur http://institut-thomas-more.org/pdf/385_fr_ArtJB Buffet-Nov2009-Fr.pdf.
 - (3) Porte-parole du Ministère des affaires étrangères, cité par Euractiv, 27 avril 2010, voir http://www.euractiv.fr/elargissement-0/article/2010/04/26/ue_cherche_relancer_union_pour_la_mediterranee_66963.
 - (4) Lino Cardarelli (développement des affaires), italien ; Yigit Alpogan (transports), turc ; Rafiq Husseini (eau), palestinien ; Ilan Chet (enseignement supérieur), israélien ; Cécilia Attard-Pirotta (questions sociales), maltaise ; et un Grec chargé du dossier énergétique, qui n'est toujours pas arrivé à Barcelone.
 - (5) Voir par exemple <http://www.france24.com/fr/20100215-mahmoud-abbas-suspend-chef-cabinet-rafiq-husseini-scandale-sexuel-autorite-palestinienne>.
 - (6) « Où en est l'UpM à la veille du deuxième sommet des chefs d'Etat ? », Bruxelles, 03 novembre 2010. Compte-rendu disponible sur http://www.confrontations.org/IMG/pdf/CR_Reunion_upm_3_novembre.pdf.
 - (7) Voir par exemple Proche-Orient : soutien de Sarkozy à Obama, Le Figaro, 3 septembre 2010, disponible sur <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2010/09/03/97001-20100903FILWWW00313-po-soutien-de-sarkozy-a-obama.php>.
 - (8) La présence au secrétariat général de M. Andreu, « conseiller UE » envoyé par la Commission européenne, est, en ce sens, tout à fait louable.
 - (9) Voir Claude Fischer, « Ancrer l'UpM dans la société », Confrontations Europe la Revue, n° 90, avril-juin 2010, disponible sur http://www.confrontations.org/IMG/pdf/CONFRONTATIONS_90.pdf.
 - (10) A l'issue du colloque « Villes nouvelles en Méditerranée », organisé par la co-présidence franco-égyptienne en octobre 2010 à Marseille (voir le compte-rendu de Confrontations Europe disponible sur http://www.confrontations.org/IMG/pdf/Compte-rendu_Forum_villes_nouvelles_Marseille.pdf), la création d'un réseau méditerranéen des opérateurs urbains, sorte de pôle de rencontre pour les acteurs de la ville (urbanistes, architectes, financiers, constructeurs, etc.), a été confirmée. Parallèlement, la cellule UpM de l'Élysée devrait également monter une Agence urbaine de l'UpM.
 - (11) « Assemblée des conseils économiques et sociaux et institutions similaires », créée lors du sommet de Rome du Conseil économique européen des 10-12 novembre 2010.
 - (12) Voir l'article de Claude Fischer à paraître dans l'édition de décembre 2010 de la revue *Medénergies*.
-