

défense nationale et sécurité collective

ACTUALISATION ET RENOUVELLEMENT DE LA PENSÉE STRATÉGIQUE

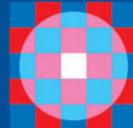
UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

Jacques ATTALI,
Jean DUFOURCQ,
Mario Rino ME
Mohamed Chafik MESBAH,
Jean-Marie Van HUFFEL,
Catherine WIHTOL de WENDEN,
Nora MENIAOUI,
Oriane GINIES,
Bertrand HERVIEU et Sébastien ABIS,
Sophia CHIKIROU,
Emmanuel DUPUY

www.defnat.com



hors-série
11 €



Union pour la Méditerranée - défense nationale et sécurité collective - A Mediterranean Union

Jacques ATTALI,
Jean DUFOURCQ,
Mario Rino ME
Mohamed Chafik MESBAH,
Jean-Marie Van HUFFEL,
Catherine WIHTOL de WENDEN,
Nora MENIAOUI,
Oriane GINIES,
Bertrand HERVIEU & Sébastien ABIS,
Sophia CHIKIROU,
Emmanuel DUPUY

MEDITERRANEAN UNION

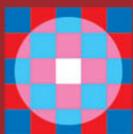
A

CURRENT STRATEGIC THINKING

et sécurité collective

défense nationale

Special edition
€11



www.defnat.com

défense nationale et sécurité collective

CURRENT STRATEGIC THINKING

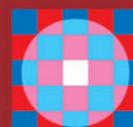
A MEDITERRANEAN UNION

JACQUES ATTALI,
JEAN DUFOURCQ,
MARIO RINO ME
MOHAMED CHAFIK MESBAH,
JEAN-MARIE VAN HUFFEL,
CATHERINE WIHTOL DE WENDEN,
NORA MENIAOUI,
ORIANE GINIES,
BERTRAND HERVIEU & SÉBASTIEN ABIS,
SOPHIA CHIKIROU,
EMMANUEL DUPUY

www.defnat.com



Special edition
€11



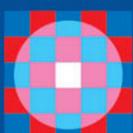
Union pour la Méditerranée - défense nationale et sécurité collective - A Mediterranean Union

ACTUALISATION ET RENOUVELLEMENT DE LA PENSÉE STRATÉGIQUE

et sécurité collective

défense nationale

hors-série
11 €



www.defnat.com

défense nationale et sécurité collective

ACTUALISATION ET RENOUVELLEMENT DE LA PENSÉE STRATÉGIQUE

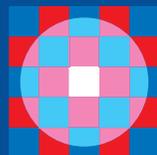
UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

Jacques ATTALI,
Jean DUFOURCQ,
Mario Rino ME
Mohamed Chafik MESBAH,
Jean-Marie Van HUFFEL,
Catherine WIHTOL de WENDEN,
Nora MENIAOUI,
Oriane GINIES,
Bertrand HERVIEU et Sébastien ABIS,
Sophia CHIKIROU,
Emmanuel DUPUY

www.defnat.com



hors-série
11 €



**défense nationale
et sécurité collective**

**Centre d'études
et de recherche
de l'École militaire**

**Union pour
la Méditerranée
(UPM)**

Les opinions émises dans les articles n'engagent que la responsabilité des auteurs.
Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement sur quelque support que ce soit le présent ouvrage
(art. L. 122-4 et L. 122-5 du Code de la propriété intellectuelle) sans l'autorisation de l'éditeur
ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris

SOMMAIRE

Présentation Contre-amiral (2S) Jean DUFOURCQ	9
La Méditerranée ou l'ultime utopie Jacques ATTALI	11
L'impératif méditerranéen Contre-amiral (2S) Jean DUFOURCQ	21
Notre espace maritime commun : contribution de l'initiative 5+5 Défense Vice-amiral d'escadre Mario Rino ME	30
UPM, utopie ou réalité : un point de vue algérien Mohamed Chafik MESBAH	38
Le lien maritime méditerranéen Vice-amiral d'escadre Jean-Marie Van HUFFEL	47
L'espace migratoire méditerranéen et ses enjeux Catherine WIHTOL de WENDEN	56
Le nécessaire rapprochement des hommes Nora MENIAOUI	67
Quel espace juridique pour le projet d'UPM ? Oriane GINIES	72
La sécurité alimentaire en Méditerranée Bertrand HERVIEU et Sébastien ABIS	82
Pour un projet transméditerranéen de protection civile Sophia CHIKIROU	89
Une nouvelle vision (géo)politique Emmanuel DUPUY	97
Le volet sécurité Contre-amiral (2S) Jean DUFOURCQ	106



Le Centre d'études et de recherche de l'École militaire, placé sous l'autorité du directeur de l'Enseignement militaire supérieur, a pour mission de développer et promouvoir la pensée stratégique de sécurité et de défense française en contribuant à la diffusion de nouvelles idées avec pour objectifs : d'effectuer des études en stratégie militaire et de favoriser et animer les débats sur ce sujet ; de contribuer à la fonction enseignement de l'enseignement militaire supérieur ; de susciter et soutenir les initiatives des officiers de toutes les armées qui souhaitent s'investir dans le débat stratégique et de valoriser leurs travaux par la publication.

À cet effet, le Cérem s'intéresse en priorité aux trois thèmes suivants : le monde conflictuel contemporain, le traitement des conflits et des crises, les aspects diplomatiques et juridiques (les armées dans les crises contemporaines).

21, place Joffre – 75007 PARIS
Tél. : + 33 (0)1 44 42 45 34 - Fax : + 33 (0)1 44 42 34 07
www.cerems.defense.gouv.fr

Hors-série de la revue *Défense nationale et sécurité collective*
édité par le Comité d'études de défense nationale (association loi de 1901)
Adresse géographique : École militaire, 1 place Joffre, Paris VII
Adresse postale : BP 8607, 75325 Paris cedex 07
Fax : 01 44 42 31 89 - www.defnat.com - redac@defnat.com
Directeur de la publication : Général Christian Quesnot - Tél. : 01 44 42 31 92
Secrétaire général : Général Jacques Mourgeon - Tél. : 01 44 42 43 72
Secrétaire de direction : Marie-Hélène Mounet
Rédacteur en chef : Contre-amiral Georges Girard - Tél. : 01 44 42 31 90
Rédacteur en chef de l'édition anglaise : Anthony Hervey - Tél. : 01 44 42 49 95
Secrétaires de rédaction : Natacha Jovicic et Pascal Lecardonnel
Abonnements : Éliane Lecardonnel - Tél. : 01 44 42 38 23
Administration du site *Internet* (Lettre d'informations) : Paul Laporte - Tél. : 01 44 42 31 91
Régie publicitaire : Mistral Média - Tél. : 01 40 02 99 00
Les articles sont disponibles sur les sites : www.pressedd.com et www.pressedd.fr
DL - 2^e trimestre 2008 - ISSN : 1950-3253 - CP n° 1009 G 85493 du 7 octobre 2004
Imprimée par Bialec, Nancy, 95 boulevard d'Austrasie, BP 10423, 54001 Nancy cedex

Éditorial

Georges GIRARD

Sur l'immense passé de la Méditerranée, le plus beau des témoignages est celui de la mer elle-même.

Fernand Braudel : *Les mémoires de la Méditerranée*
(Chapitre I^{er} : « Voir la mer »)

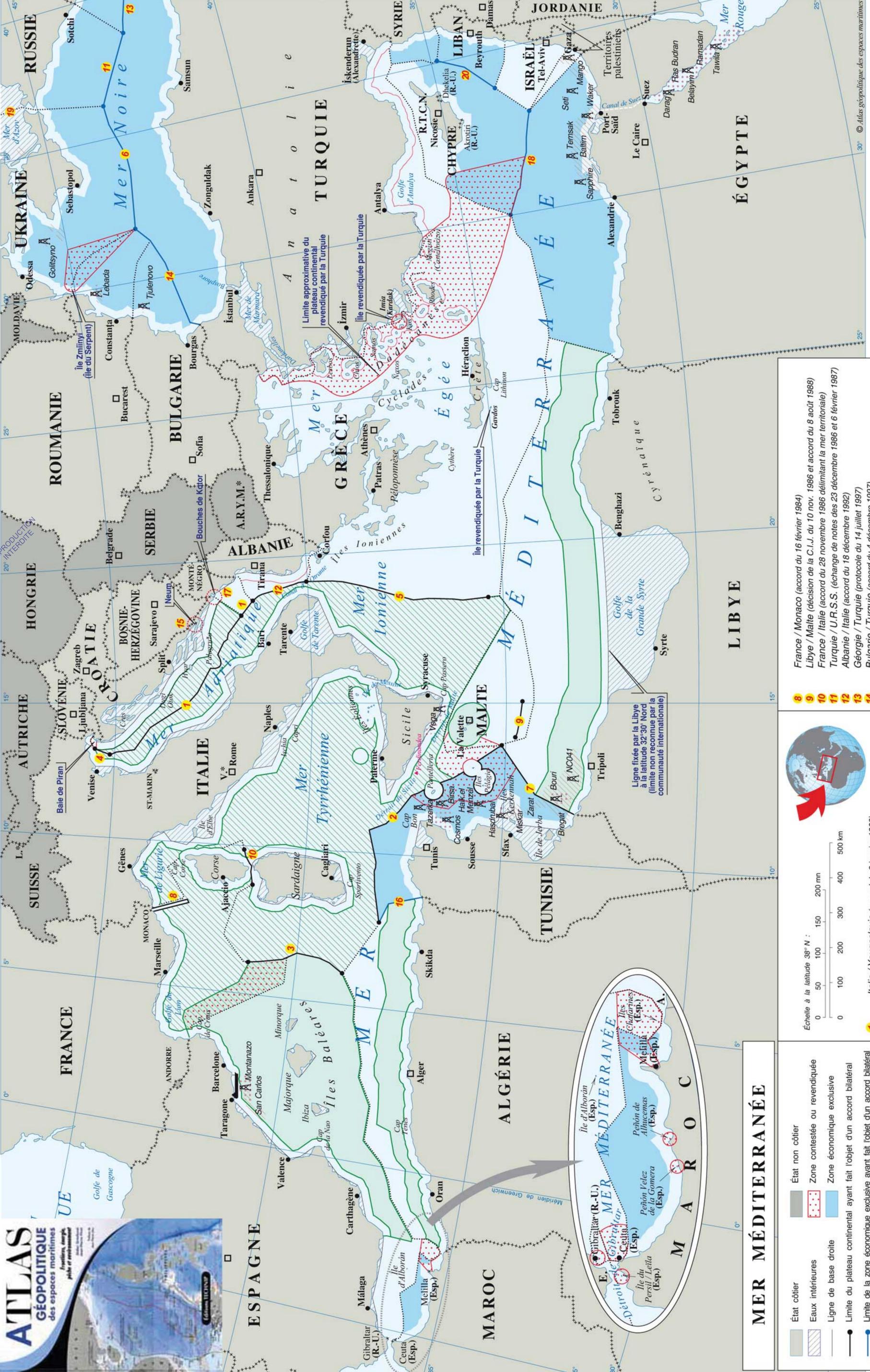
Nous sommes heureux de présenter ce dossier sur l'Union pour la Méditerranée constitué pour l'essentiel par les travaux du Groupe de recherche de l'Union méditerranéenne (Grum). Ce programme est conduit par le Centre d'études et de recherche de l'école militaire (Cérem).

La Méditerranée est un espace complexe, aux multiples tensions, difficile à appréhender. Les points de vue qui suivent ont pour ambition d'y contribuer. Mer fermée, elle est à la fois obstacle à la circulation et lieu d'échange, milieu hostile et espace de vie. Les marins sont sans doute les mieux placés pour en parler : il y a la mer et les terres autour, même s'il est vrai qu'étymologiquement c'est l'inverse, Méditerranée, mer au milieu des terres. Pour mieux l'appréhender, nous avons retenu une carte extraite de l'*Atlas géopolitique des espaces maritimes*, ouvrage que nous recommandons à nos lecteurs ⁽¹⁾.

La Méditerranée a connu l'affrontement Est-Ouest. Elle s'intègre dans la mondialisation qui n'a pas (encore) fait disparaître la coupure Nord-Sud... si l'on en croit nombre de nos auteurs qui, avec un curieux sens de l'orientation, parlent de ses rives en plaçant sans hésiter la Turquie au Sud et Malte au Nord, comme d'ailleurs les Canaries !

La rédaction s'est efforcée de corriger ces aberrations géographiques, mais il en reste et nous laissons au lecteur le soin de traduire rive Nord par rivages européens, et pays du Sud par riverains non membres de l'UE. En fait les riverains de la Méditerranée s'appellent tout simplement des Méditerranéens, qu'ils soient d'Afrique, d'Asie ou d'Europe.

(1) Didier Ortolland et Jean-Pierre Pirat, Éditions Technip, 2008, que nous remercions.



MER MÉDITERRANÉE

- État côtier
- Eaux intérieures
- Ligne de base droite
- Limite du plateau continental ayant fait l'objet d'un accord bilatéral
- Limite de la zone économique exclusive ayant fait l'objet d'un accord bilatéral
- Limite d'équidistance virtuelle
- Zone de pêche
- Zone de protection écologique
- Gisements de pétrole
- Gisements de gaz
- État non côtier
- Zone contestée ou revendiquée
- Zone économique exclusive
- Limite de la zone économique exclusive ayant fait l'objet d'un accord bilatéral
- Volcan sous-marin
- Zone de protection écologique
- Gisement en exploitation
- Terminal pétrolier



Echelle à la latitude 38° N :

0 50 100 150 200 mn

0 100 200 300 400 500 km

- 1** Italie / Yougoslavie (accord du 8 janvier 1968)
- 2** Italie / Tunisie (accord du 20 août 1971)
- 3** Espagne / Italie (accord du 19 février 1974)
- 4** Italie / Yougoslavie (Golfe de Trieste : accord du 10 novembre 1975)
- 5** Grèce / Italie (accord du 24 mai 1977)
- 6** Turquie / U.R.S.S. (accord du 23 juin 1978)
- 7** Libye / Tunisie (décision de la C.I.J. du 24 février 1982)
- 8** France / Monaco (accord du 16 février 1984)
- 9** Libye / Malte (décision de la C.I.J. du 10 nov. 1986 et accord du 8 août 1988)
- 10** France / Italie (accord du 28 novembre 1986 délimitant la mer territoriale)
- 11** Turquie / U.R.S.S. (échange de notes des 23 décembre 1986 et 6 février 1987)
- 12** Albanie / Italie (accord du 18 décembre 1992)
- 13** Géorgie / Turquie (protocole du 14 juillet 1997)
- 14** Bulgarie / Turquie (accord du 4 décembre 1997)
- 15** Bosnie-Herzégovine / Croatie (accord du 30 juillet 1999)
- 16** Algérie / Tunisie (accord provisoire du 11 février 2002)
- 17** Croatie / Serbie-et-Monténégro (accord du 10 décembre 2002)
- 18** Chypre / Égypte (accord du 17 février 2003)
- 19** Russie / Ukraine (déclaration du 24 décembre 2003)
- 20** Chypre / Liban (accord du 17 janvier 2007)

- 13** France / Monaco (accord du 16 février 1984)
- 9** Libye / Malte (décision de la C.I.J. du 10 nov. 1986 et accord du 8 août 1988)
- 10** France / Italie (accord du 28 novembre 1986 délimitant la mer territoriale)
- 11** Turquie / U.R.S.S. (échange de notes des 23 décembre 1986 et 6 février 1987)
- 12** Albanie / Italie (accord du 18 décembre 1992)
- 13** Géorgie / Turquie (protocole du 14 juillet 1997)
- 14** Bulgarie / Turquie (accord du 4 décembre 1997)
- 15** Bosnie-Herzégovine / Croatie (accord du 30 juillet 1999)
- 16** Algérie / Tunisie (accord provisoire du 11 février 2002)
- 17** Croatie / Serbie-et-Monténégro (accord du 10 décembre 2002)
- 18** Chypre / Égypte (accord du 17 février 2003)
- 19** Russie / Ukraine (déclaration du 24 décembre 2003)
- 20** Chypre / Liban (accord du 17 janvier 2007)

*A.R.Y.M. = Ancienne République yougoslave de Macédoine
 *L. = Liechtenstein
 *V. = Saint-Siège
 *R.T.C.N. = République turque de Chypre du Nord



**DÉCLARATION SUR « LE PROCESSUS DE BARCELONE :
UNE UNION POUR LA MÉDITERRANÉE »**

(Extrait des conclusions de la présidence du Conseil
européen de Bruxelles, 13 et 14 mars 2008)

Le Conseil européen a approuvé le principe d'une Union pour la Méditerranée qui englobera les États membres de l'UE et les États riverains de la Méditerranée qui ne sont pas membres de l'UE. Il a invité la Commission à présenter au Conseil les propositions nécessaires pour définir les modalités de ce que l'on appellera « Le processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée », en vue du sommet qui se tiendra à Paris le 13 juillet 2008.

Présentation

Jean DUFOURCQ

Dans le puzzle des relations stratégiques qui lient le continent européen à ses voisins, le projet d'Union méditerranéenne, lancé en France en février 2007 et adopté par l'Union européenne sous la forme de « processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » joue le rôle de la pièce manquante qui offre la cohérence nécessaire à l'entreprise générale.

En réalité, ce projet, à travers ses différents avatars, illustre la priorité donnée aujourd'hui à cette région, il consacre l'impératif méditerranéen au début du XXI^e siècle.

C'est l'objet de ce numéro spécial que la revue *Défense nationale et sécurité collective* diffuse pour accompagner et illustrer les travaux accomplis par le Groupe de recherche sur l'Union méditerranéenne (Grum), qui conduit un programme méditerranéen de recherche académique pour le Centre d'études et de recherche de l'École militaire (Cerem).

Pour ouvrir ce numéro, Jacques Attali nous a aimablement autorisés à reprendre la réflexion qu'il avait exposée avec sensibilité et talent au Forum de Paris le 28 mars 2008. Nous l'en remercions. Les différentes contributions rassemblées permettent d'aborder sous des angles assez différents la problématique de sécurité qui sous-tend le développement durable de la Méditerranée et qui est l'un des objectifs de cette entreprise ambitieuse.

Les travaux du Grum ont identifié assez vite deux idées simples : aucune solidarité collective, aucun développement durable, aucune stabilité ne sont aujourd'hui possibles sans un nouveau climat de sécurité en Méditerranée ; ce climat nouveau doit procéder d'abord des riverains, responsables en première instance du développement du carrefour méditerranéen. Car la Méditerranée est avant tout ce

« continent maritime » qu'ils ont en partage même si nul ne peut ignorer que tout autour des bordures méditerranéennes, les tensions et les conflits se sont noués durablement sous la pression de l'histoire, de la géographie, de la culture et de l'économie. C'est d'abord aux Méditerranéens qu'il revient de changer la donne stratégique, en utilisant le corpus normatif établi par l'Union européenne, comme la dynamique économique que permet la coopération public-privé ; c'est d'abord à eux de dépasser tensions et clivages et de créer un nouveau climat de confiance propice au développement et à la sécurité durables.

Les différents points de vue énoncés dans ce numéro s'inspirent de cette philosophie de la responsabilité initiale des acteurs directs ; lesquels ont à travailler en concertation étroite avec leurs voisins européens, africains et proche-orientaux, avec tous les acteurs extérieurs, qui voient dans cette région non seulement un laboratoire de la mondialisation mais surtout un formidable réservoir de croissance et de prospérité.

Après le rappel de la situation du théâtre méditerranéen qui suit, et les différentes contributions du Grum, le numéro se réfère sur les principales conclusions du séminaire tenu à l'École militaire les 17 et 18 avril 2008 qui a tenté de répondre à la question « comment sécuriser le développement durable de la Méditerranée » ?

Jean DUFOURCQ

Le contre-amiral (2S) Jean Dufourcq est directeur de recherche au Cérem et président du Groupe de recherche sur l'Union méditerranéenne (Grum).

UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

La Méditerranée ou l'ultime utopie

Jacques ATTALI

Extraits de la conférence inaugurale du Forum de Paris, par
M. Jacques Attali, le vendredi 28 mars 2008.

Je suis né d'un côté de la Méditerranée avec l'histoire tragique de l'Algérie, qui n'est pas celle du Maroc, ni celle de la Tunisie, qui est bien différente et nous laisse sans doute un goût plus amer, la joie de la jeunesse, la force de la renaissance, de la nostalgie et de la volonté de retrouver un jour peut-être, dans une utopie qui reste à faire, ce qui fut notre destin commun. Puis je vis de l'autre côté, ici, où la Méditerranée est si présente, et en même temps si absente, puisque la France a choisi, malgré son destin, malgré sa position géographique, d'oublier la Méditerranée, comme si elle avait été oubliée par elle, pour se reconstruire comme une puissance continentale, monumentale, sédentaire, oubliant ses racines maritimes, nomades, agiles, qui étaient à l'origine méditerranéennes.

LA MÉDITERRANÉE (1)

Je n'ai eu dans ma vie qu'un seul maître à penser et c'est Fernand Braudel que je voudrais citer en commençant. Car rien n'a été dit de plus beau sur la Méditerranée que ces quelques mots que tout le monde connaît, et qui ont été écrits dans cette préface à *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II* : « La Méditerranée n'est même pas une mer, c'est un complexe de mers, et des mers encombrées d'îles, coupées de péninsules, entourées des côtes ramifiées, sa vie est mêlée à la terre, sa poésie plus qu'à moitié rustique, ses marins sont à leurs heures paysans, elle est la mer des oliviers et des vignes autant que celle des étroits bateaux à rames, ou des navires ronds des marchands. Et son histoire n'est pas plus à

(1) NDLR. Les intertitres sont de la rédaction.

séparer du monde terrestre qui l'enveloppe que l'argile n'est à retirer des mains de l'artisan qui le modèle. Car la Méditerranée c'est à la fois une mer et c'est tout ce qui l'entoure ». Nous vivons sur l'idée que les peuples méditerranéens partageraient un héritage commun, une identité autour de cette mer où sont nées les grandes civilisations, où sont apparues les religions monothéistes, mais aussi une mer qui est une illusion. Une illusion parce que c'est un espace où se trouvent, comme en miniature, toutes les tragédies du monde, toutes ses injustices, toutes ses intolérances, toutes ses divisions économiques, sociales, politiques ; la Méditerranée est plus une utopie pour l'avenir qu'une réalité pour le passé, c'est un mélange, un « *mix* » hérité de l'Antiquité romaine et grecque qui a été imposé par les peuples du Nord aux peuples du Sud et qui aujourd'hui pourrait renaître à condition d'être une alliance.

À condition de savoir ce qu'elle est vraiment, ce qu'elle fut vraiment, ce qu'elle ne fut pas, et ce qu'elle menace de devenir. D'abord, la Méditerranée n'est pas à la source de la civilisation humaine. La civilisation humaine commence en Afrique il y a cent mille ans, elle contourne la Méditerranée, ne la rejoint pas, part vers l'est, vers la Sibérie où il y a dix mille ans a été inventé par les nomades d'Asie tout ce qui fait l'essentiel de la civilisation : la roue, le cheval, l'écriture, la sidérurgie, la porcelaine, l'agriculture même qui est une invention nomade, et les villes qui sont les inventions des nomades. Et puis ces nomades repartirent vers l'Ouest où ils ont buté sur la mer, la Méditerranée, la mer au milieu des terres. Et là, en effet, la Méditerranée commence à jouer un rôle. À la différence de ces nomades à cheval, de ces sédentaires construisant forts, forteresses, inventant les impôts et les prisons, apparaît la première société maritime, la première alliance de la mer et de la terre ; et comme le disait Braudel dans le texte que je viens de citer, la première alliance du nomadisme et de la sédentarité, la première civilisation portuaire. Celle dans laquelle les hommes sont capables d'aller au loin, d'inventer le mouvement, de chercher une façon de construire l'avenir en prenant des risques, pas seulement ceux de l'homme à cheval, mais de l'homme dans l'océan immense.

Cette Méditerranée c'est aussi alors, tout naturellement, celle qui va conduire l'homme à de nouvelles aventures intellectuelles. Et si je dis que l'essentiel des fondements des civilisations humaines ont été inventés bien avant que l'homme arrive à la Méditerranée, il faut

reconnaître à la Méditerranée bien des inventions fondamentales : le ou les monothéismes ; l'économie de marché, qui trouve sa source autour de la Méditerranée grecque et plus orientale ; l'idée démocratique, qui, même si elle est aujourd'hui revendiquée dans ses origines dans de très nombreuses régions du monde, et notamment en Chine et en Inde, a évidemment une origine méditerranéenne. Le monothéisme c'est l'idée d'Un, le marché c'est l'idée de l'individu libre dans l'économie qui organise la répartition aussi libre que possible de la rareté. La démocratie est aussi l'idée de la répartition, aussi libre que possible, des biens publics, donc c'est l'idée de la liberté de l'homme qui est celle de la liberté du marin ; et ce n'est pas par hasard si ce sont des marins qui ont inventé le marché et la démocratie ; si ce sont des voyageurs du désert, marins à leur façon qui ont inventé le monothéisme. Ils inventent aussi ce qui est nécessaire l'un à l'autre, ils inventent le calcul, qui est nécessaire au marché ; ils inventent l'alphabet qui est nécessaire à la démocratie. Et voilà tous les apports immenses de la Méditerranée à la civilisation humaine. Les hommes ont besoin d'outils nomades de la liberté, le calcul, la spéculation intellectuelle et philosophique, l'alphabet, qui est certainement le plus bel instrument du nomadisme libre et civilisé.

LA VENGEANCE

Il y a aussi autour de la Méditerranée l'invention d'une idée terrible, qui certainement existe ailleurs, mais qui sans aucun doute trouve il y a vingt-cinq siècles sa forme la plus extrême, la plus raffinée, la plus terrible. Celle qu'Ismaël a magnifiquement décrite dans son œuvre, c'est-à-dire l'idée que la vengeance est à la source de l'organisation méditerranéenne. La vengeance comme forme d'organisation d'histoire, la vengeance comme forme d'organisation des relations humaines, aucun mal n'est possible sans que l'autre ne se venge. Évidemment quand on y pense, on pense à l'Illiade, peut-être le plus grand texte jamais écrit dans la Méditerranée, et la façon dont il nous décrit comment la Méditerranée n'était alors qu'un lieu de violence, d'opposition, de rivalité, de vengeance, de contre-vengeance entre les villes grecques, dont la guerre est l'expression naturelle des rapports entre les peuples, et dans laquelle la seule façon d'éliminer la violence passe par le bouc émissaire, toute forme d'organisation qui débouche sur la politique comme forum suprême de la violence et inversement.

C'est ce jeu entre la violence et l'organisation libre du marché et de la démocratie, entre lequel bascule pendant si longtemps la Méditerranée. Ce n'est pas par hasard, si quand le marché et la démocratie se stabilisent, la Méditerranée devient la première puissance du monde marchand. La première puissance mondiale, grecque, latine, puis musulmane, puis chrétienne. Mais il ne faut pas oublier que cela se termine très vite. L'utopie d'une Méditerranée musulmane s'arrête en 1148, définitivement quand l'Islam s'enferme dans l'intolérance. Cinquante années plus tard, les Croisés prennent Constantinople et se partagent l'empire, lequel se partage entre l'Islam et l'Orthodoxie ; deux siècles plus tard l'Islam reprend définitivement le pouvoir dans la région. Et la guerre continue. Pendant ce temps l'Europe trouve sa puissance autour de la Méditerranée. Du XII^e au XVI^e siècle les capitales du monde sont encore méditerranéennes, Venise d'abord, puis Gênes. Mais en 1555, c'est la fin définitive de la puissance de l'Europe avec une crise financière à Gênes, et dont la symétrie avec la crise actuelle est stupéfiante. Comme si aujourd'hui se jouait la même crise, non plus entre la Méditerranée et la mer du Nord, mais entre l'Atlantique et le Pacifique.

LE DÉCLIN

Et puis, la Méditerranée a décliné. Elle a décliné, elle s'est séparée, elle n'a plus été qu'une mer infréquentable, faite de pirates, de guerre, d'esclavage, de violence, et tous les pays autour ont décliné. Il ne faut pas se faire d'illusions sur les faits, la Méditerranée n'existe plus. Si tant est qu'elle ait jamais existé autrement que comme souvenir idéologique des valeurs dont je viens de parler. Qu'est-elle aujourd'hui ? Démographiquement, elle est encore une puissance, même une puissance fortement croissante, puisque la population méditerranéenne croît plus vite que la population mondiale. En 1950, 200 millions d'habitants, aujourd'hui sans doute 450 millions d'habitants, avec une population qui pour le tiers (150 millions) vit sur les côtes de la Méditerranée ; avec un total de côtes de plus de 45 000 km, dont plus de 40 % sont déjà occupés par des villes.

Avec une part de l'économie mondiale méditerranéenne en effondrement, les historiens calculent la part de la Méditerranée dans le produit mondial autour de 20 % au début du XIX^e siècle ; nous en sommes à moins de 11 % aujourd'hui ; et ce chiffre devrait encore

baisser. Avec deux signes particuliers : un tourisme majeur évidemment, puisque le tiers du tourisme mondial est en Méditerranée ; et surtout, sans doute le signe le plus terrible de son échec, alors que 30 % du trafic maritime mondial et 25 % du transport d'hydrocarbures du monde passent par la Méditerranée, elle n'a plus aucun port significatif. Il est hallucinant de penser que le tiers du commerce mondial maritime traverse une mer, et que les premiers ports de cette mer sont au quarantième ou cinquantième rang mondial, reculant chaque année dans le classement. Cela est le vrai désastre, la mesure de ce qui nous attend sans doute. Désastre aussi politique, il faut en avoir conscience, d'abord parce que la démocratie y progresse extrêmement lentement. Peut-on citer de nombreux pays qui autour de la Méditerranée, ont rejoint le camp de la démocratie depuis vingt ans ? Ensuite parce que les guerres et les violences sont de plus en plus nombreuses, conflit israélo-palestinien, désaccords à l'intérieur du Maghreb, conflits entre la Syrie et le Liban, entre la Grèce et la Turquie, et dans les Balkans, conflits qui sont aujourd'hui tout au long des côtes de notre mer, le signe que non seulement la violence ne se calme pas, mais qu'elle augmente. Signe aussi de ce que la Méditerranée n'a plus de sens, c'est que les pays sont extraordinairement différents, de plus en plus différents. Si une vingtaine de pays bordent les rivages de la Méditerranée, les écarts de niveaux de vie augmentent, les écarts des mœurs se multiplient, les formes de démographie, les relations entre les hommes et les femmes, le statut des femmes, le statut des enfants, le statut de la politique, le statut de la presse, sont de moins en moins communs. Aujourd'hui, trois pays représentent 80 % de la production et du PIB du bassin méditerranéen, Espagne, France et Italie. L'écart de niveau de vie entre les différents pays, est de 1 à 10 entre le revenu moyen des pays du Nord de la Méditerranée, et celui des pays du Sud. Enfin, dernier signe du désastre sur cette mer qui nous est chère, alors que tous les pays de la Méditerranée la gaspillent, la gâchent, la massacrent, la polluent, la détruisent : près des deux tiers des eaux usées des villes côtières sont rejetées dans la Méditerranée sans aucun traitement. 250 000 tonnes d'hydrocarbures y sont lâchées tous les ans, la moitié seulement est due à des accidents, et l'autre, évidemment, au dégazage illégal. Les algues, qui sont introduites à ce moment-là, détruisent radicalement la faune, et ces invasions biologiques qui ne sont pas du tout anecdotiques causent la destruction d'espèces qui sont vitales. La pêche, si dérisoire, puisqu'elle ne représente que 2 % de la pêche mondiale, conduit aujourd'hui à la disparition stratégique

d'espèces fondamentales, non seulement celles qu'on connaît bien comme le thon, mais aussi le germon, le merlu, l'espadon, le rouget, qui sont, étaient, des trésors européens et méditerranéens, et qui sont aujourd'hui surexploités, détruits, pratiquement disparus. Tout cela, ces inégalités, ces injustices, cette violence qui revient, cette pollution, c'est en quelque sorte un modèle réduit du monde.

La Méditerranée est un modèle réduit du cauchemar qui nous attend. Car en effet, de ce tableau du passé, on ne peut que décrire et prédire que cela ne peut aller qu'en s'aggravant. Vu du point de vue du Nord de la Méditerranée, c'est une bombe à retardement sous nos pieds. En 2025, la population des quatre pays de la rive Nord va s'accroître seulement de cinq millions d'habitants, si l'immigration ne vient pas compenser cela. La rive Sud va augmenter d'au moins 100 millions d'habitants. Au total, il y aura plus de 550 millions d'habitants, dont plus de 60 % seront au Sud, avec un écart de niveau de vie qui sera plus grave encore. Qui peut s'attendre alors à une unité quelconque, entre des populations qui se connaîtront mieux, qui entendront mieux parler les unes des autres, et qui verront s'aggraver les inégalités ?

Qui peut s'attendre à autre chose qu'à une balkanisation, entre une Méditerranée occidentale au Nord qui tentera sans doute de se protéger du Sud et pas de l'intégrer, et une Méditerranée musulmane qui tentera de s'affirmer, mais sans doute d'une manière illusoire... Et avec, ce qui est déjà en marche, de très nombreux pays riverains qui penseront à fuir leur héritage méditerranéen pour s'accrocher à d'autres locomotives. Au nord, à l'Amérique, ou à l'Afrique, à l'Asie. Combien d'entre eux se tournent aujourd'hui vers la Chine, vers la Turquie et par son intermédiaire vers l'ensemble turcophone de l'Asie centrale ? Et peut-être ce qui est le plus essentiel, ce qui nous rassemblait, ce que la Méditerranée a apporté au Monde est toujours remis en cause.

Chacun reconnaît que l'économie de marché, en tant que telle, lorsqu'elle est laissée à elle-même conduit au désastre, conduit aux inégalités, aux injustices, qu'elle conduit à donner la primauté à la spéculation, au désordre et à l'absence de gouvernance. Chacun reconnaît aussi que sans système d'organisation globale, la démocratie elle-même, lorsqu'elle n'est qu'une apparence d'élections, n'est qu'une mystification. Chacun reconnaît aussi que les différentes sources de

monothéismes sont aussi des sources de violence. Comme si aujourd'hui on voyait ressurgir l'idée que tout ce que l'Occident, c'est-à-dire la Méditerranée a apporté au monde devait être remis en cause par d'autres valeurs. Par une sorte de totalitarisme consensuel, reposant sur un polythéisme tolérant dont l'Asie nous donne un modèle, dans une relation collective niant l'individu dont la Méditerranée est la source, venant détruire ce que nous avons pu apporter à l'histoire.

QU'AVONS-NOUS FAIT ?

Face à cela qu'a-t-on fait ? Presque rien. Permettez à l'observateur extérieur que je suis de dire que tout ce qui a été fait avec le processus de Barcelone a été un échec. D'abord parce qu'il était trop lié à des négociations politiques sur un conflit particulier. Ensuite parce que l'expérience apprend qu'aucune relation internationale ne peut être fondée sur l'octroi par l'un aux autres. Or le processus de Barcelone est fondé sur l'octroi par le Nord au Sud. L'expérience nous apprend aussi qu'aucun processus ne peut fonctionner s'il est seulement politique et s'il ne concerne pas les sociétés civiles, s'il ne concerne pas les entreprises, s'il ne concerne pas la vie associative, et si l'aide apportée par l'un à l'autre n'est qu'une aide budgétaire dont l'essentiel, on l'a vu, se termine par des comptes en Suisse.

Ensuite parce que les désaccords entre ceux qui sont des voisins ne peuvent qu'augmenter dans ce système et dans cette évolution où il n'y a pas de véritable projet ou vision commune. Et pourtant dans cette peur de la bombe que représente la Méditerranée, dans ce sentiment qui n'est pas que nostalgique, il y a quelque chose comme un projet et plus encore, il y a aussi l'idée que d'autres défis du même genre ont réussi. Des défis simples, concrets, des relations entre des pays du Nord et des pays du Sud ont été plus ou moins réussis et peut-être mieux que nous ne l'avons fait en Méditerranée. Prenons l'exemple de ce que les États-Unis et le Canada ont fait avec le Mexique. Je sais toutes les limites de l'Aléna, mais l'Aléna représente malgré tout un formidable succès qui a permis au Mexique, et aux travailleurs mexicains, à travers les États-Unis et le Canada, à développer considérablement leur pays, à créer les conditions d'une évolution démocratique très profonde, qui a d'ailleurs commencé au moment même où l'Aléna est entrée en vigueur. Et il y aurait certainement beaucoup à retirer de cette expérience.

L'expérience qui a été faite en Europe, où avec le programme *Eureka*, on a vu des entreprises de différents pays, de façon extraordinairement prosaïque, mettre ensemble des initiatives, simplement faire des choses ensemble, sans aucune autre volonté idéologique que de construire un grand programme. *Eureka* a fait des choses gigantesques, du MP3 à la carte du génome et à un très grand nombre de progrès qui font aujourd'hui l'essentiel des grandes industries européennes. En Europe d'autres tentatives ont montré qu'il était possible d'associer des pays de l'Est et de l'Ouest de l'Europe en travaillant ensemble, à condition qu'ils soient également traités. La Banque européenne d'investissement (BEI) est une institution remarquable, mais c'est une institution européenne, dans laquelle les partenaires, ni de l'Est de l'Europe, ni de la Méditerranée ne sont associés aux décisions ; et c'est pourquoi d'ailleurs la France, il y a vingt ans, a pris l'initiative de la Banque européenne de reconstruction et de développement (Berd) où les acteurs des pays de l'Est étaient parties prenantes à la décision. Ce n'est que comme cela qu'un véritable processus digne de développement a pu être possible.

NE RENONÇONS PAS À L'UTOPIE

Tout ce qui est dans l'octroi ne fonctionne pas, tout ce qui est dans la coopération fonctionne. Alors, pour demain, si je peux me permettre, quelques remarques en passant, en disant deux choses.

D'abord je crois que nous ne devons pas renoncer à l'utopie ; l'utopie d'un projet méditerranéen qui soit un vrai projet de maintien, de développement de nos valeurs et d'abord de la valeur de la liberté individuelle ; la valeur de la liberté individuelle que le marin méditerranéen a inventée et apportée au monde. Il ne faut pas renoncer à un projet de marché commun euro-méditerranéen. De quel droit serait-il interdit aux habitants de la Méditerranée de se mettre ensemble pour faire un projet ? Rien n'a jamais interdit aux riverains de la mer Baltique de se mettre ensemble. Pourquoi cela serait-il interdit aux riverains de la Méditerranée ?

Il ne faut pas non plus renoncer aux marchés communs plus modestes et locaux. On ne fera pas de marché commun de la Méditerranée si on n'est pas capable d'abord de faire un marché commun du Maghreb, d'ouvrir la frontière entre l'Algérie et le Maroc,

et la Tunisie. La paix, comme le commerce, Braudel l'a montré, se fait par proximité. On ne fera rien non plus si l'on n'est pas capable de discuter librement, ouvertement, des différences qui nous enrichissent entre les monothéismes, des limites entre le marché et la démocratie, de ce que les différentes formes de la démocratie peuvent apporter pour construire une dimension nouvelle, liée à ce que le XXI^e siècle peut apporter. Mais aussi au-delà de ces rêves utopiques, de se donner quelques projets simples, quelques projets concrets qui puissent véritablement nourrir une construction commune.

D'abord, je pense qu'il sera très important de développer des projets ville à ville, entre villes du Nord et villes du Sud ; qu'il sera très important, de voir ce que vont devenir les ports du Sud de la Méditerranée. Je crois beaucoup à l'avenir de Tanger, de Tunis, des ports qui jouxteront sans doute, peut-être un jour, la côte Est de la Méditerranée, je pense à Gaza, au Liban, à Israël, qui auront tant à faire ensemble pour développer le grand port de l'Est. Et puis je pense aussi qu'un projet simple, ambitieux, qui serait peut-être le premier de tous, serait de faire une mer respectable, c'est-à-dire une mer propre, de faire une mer qui soit vivante, de se donner les moyens de le faire. Qu'est-ce à dire ? Une mer propre, cela veut dire une mer dans laquelle il y a des contrôles, une police, où il est possible de faire respecter les conditions dans lesquelles on fait des déversements de toute nature, cela veut dire véritablement des institutions capables de faire régner le droit en Méditerranée.

TAXER LES TRANSITS

Or, la Méditerranée est et restera de plus en plus une zone de non-droit, si les institutions ne sont pas construites. Ces institutions devraient se donner des moyens, et je me permets de lancer juste une idée : après tout, où trouver l'argent pour faire tout cela ? Où trouver l'argent pour que la Méditerranée devienne une mer propre ? Je crois qu'on peut le trouver en Méditerranée. J'ai dit tout à l'heure que le transit des bateaux en Méditerranée représentait le quart du transit pétrolier mondial, et le tiers du trafic commercial mondial. Et le trafic maritime en Méditerranée va quadrupler dans les vingt prochaines années. Pourquoi n'imaginerait-on pas une taxation des transits par la Méditerranée ? Alors on dira « Encore un impôt ! ». Oui. Mais parce qu'il faut construire des systèmes collectifs d'espace communs, et il

n'y a pas de démocratie sans impôt commun, il n'y a pas de projet commun sans ressources communes, et je ne connais pas beaucoup de bateaux qui préféreraient faire le tour de la Méditerranée plutôt que payer pour la traverser. Et je propose que l'on réfléchisse à un financement des projets méditerranéens fondés sur l'assiette du trafic maritime à l'intérieur de la Méditerranée. Sinon, sans doute faudra-t-il se souvenir, je le disais tout à l'heure, que la source de la Méditerranée c'est à la fois l'individu et c'est aussi, la vengeance. Tout est en place, pour que le cycle de la vengeance recommence en Méditerranée.

C'est Suarez qui écrivait en 1939 qu'il fallait prendre garde aux sources de la violence, telle qu'elle trouve ses sources en Méditerranée. Il écrivait « Le mortel qui passe par toutes les bornes de son devoir envers les autres hommes est au regard de Zeus, père de tous, exactement dans le rapport du damné avec le dieu de l'Évangile, la violence est sa folie. Tout est alors fini en ce monde pour le monstre, son ubris le mène jusqu'à l'abîme, et Némésis l'y précipite ». Il faut se souvenir que cette vengeance est là, que cette menace est là, et que si nous ne prenons pas assez peur de cette violence, si nous ne nous souvenons pas assez que la Méditerranée est d'abord le lieu de l'invention de l'individu, et de ce qu'il a d'essentiel, c'est-à-dire le respect, le pardon, la curiosité de l'autre, alors c'en sera fini de nos si belles civilisations.

Jacques ATTALI

L'impératif méditerranéen

Jean DUFOURCQ

La présentation qui suit rassemble les principales réflexions élaborées avant que le projet d'Union pour la Méditerranée se développe au printemps 2007 dans le cadre de la campagne présidentielle française et vienne offrir une nouvelle chance à la Méditerranée. Elle a servi à éclairer la démarche suivie par le Grum pour structurer le volet sécurité de ce qui est depuis la mi-mars 2008 le « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ».

UNE INQUIÉTUDE PERSISTANTE

La Méditerranée, matrice millénaire, avait été gelée par la guerre froide qui en avait fait le flanc sud de la bataille potentielle des blocs antagonistes. Une logique d'affrontement idéologique et de clientélisme stratégique y régnait et des forces importantes y étaient au contact. Près de vingt ans après, cette mer quasi fermée au milieu de terres troublées se cherche encore une nouvelle dimension stratégique. L'espace qu'elle constitue n'a pas réussi à se restructurer après cette guerre froide qui l'avait transformée en champ clos possible, et elle n'est toujours pas en mesure de tirer parti d'une unité intrinsèque normalement retrouvée, prise en otage qu'elle reste par les logiques régionales qui y interfèrent. Elle est toujours soumise aux perceptions croisées négatives qu'ont les riverains les uns des autres, handicapée par des intérêts croisés et une architecture de sécurité imprécise.

Pourquoi ? Le diagnostic est connu

D'abord, des temps gelés de la guerre froide à ceux de la sécurité coopérative, le cheminement est long et la Méditerranée n'échappe pas à la règle. Beaucoup ont tenté de transposer en Méditerranée l'esprit d'Helsinki et d'instaurer dans ce théâtre complexe un climat de paix à travers un processus institutionnel mélangeant les préoccupations

de stabilité, de sécurité et de développement. Si la direction est bonne, le contexte est ici assez différent.

Car le théâtre méditerranéen est pris en otage par les multiples « répliques » de l'histoire de la fin des empires (l'austro-hongrois, l'ottoman, le soviétique) et de la décolonisation. Comme le montrent la question balkanique, les tensions de la mer Égée, les distorsions et clivages du Proche-Orient que le drame israélo-palestinien a aggravés, la question sahraouie... Et puis, il y a les tensions modernes qui accompagnent la globalisation, avec les crises de modernité et de quête d'identité arabo-musulmane du Maghreb et du Machrek, et bien sûr le terrorisme déchaîné et ses développements tragiques.

Les bonnes idées n'ont pourtant pas manqué pour intégrer cet espace au monde post-guerre froide dans des ensembles sous-régionaux spécifiques, comme l'Union du Maghreb Arabe (UMA), ou dans les institutions qui ont pris le relais des alliances du monde bipolaire, le processus euro-méditerranéen de Barcelone, le forum méditerranéen, le dialogue méditerranéen de l'Otan, ou les différentes initiatives comme le processus 5+5. Mais chacun a pu observer que c'était insuffisant pour recréer un climat de confiance et de sécurité, un « climat andalou ».

DES PERCEPTIONS CONTRASTÉES : ENTRE UNITÉ OU DIVERSITÉ

Les tensions internes de la Méditerranée, les réserves Sud-Sud substantielles et les différentiels économiques et politiques entre les rives ont ralenti toutes les évolutions vers une coopération régionale substantielle. À ce constat plutôt négatif se superpose la problématique des perceptions croisées rémanentes des riverains de la Méditerranée.

Car la Méditerranée déconcerte, même les Méditerranéens. Concept, réalité géographique, région diverse compartimentée en sous-systèmes régionaux complexes, la Méditerranée reste indéterminée et l'imprécision qui caractérise sa définition est une source de quiproquos et de frustrations. De fait les visions stratégiques qu'ont les principaux acteurs de ce qu'on appelle trop facilement *Mare Nostrum* diffèrent et font apparaître de profondes distorsions sur le rôle et la place de la Méditerranée au point d'en faire un sous-ensemble flou, un concept difficile à manier, un objet stratégique non identifié.

De quoi s'agit-il en réalité ?

Pour le monde occidental, la Méditerranée reste d'abord le flanc sud de l'Alliance atlantique, une mer d'affrontement potentiel de civilisations, un espace où interfèrent de multiples logiques potentiellement antagonistes qui en font une zone d'incertitude et de complexité. On évoque facilement l'arc de crise du Maghreb au Caucase, ses racines socio-économiques et ethno-religieuses, son incidence stratégique et sa dimension militaire. Cette perception explique le regard inquiet qu'on lui porte en général : une région dont l'instabilité chronique intéresse autant la défense européenne que les relations transatlantiques.

Plus précisément, c'est principalement sous l'angle Ouest-Est que **les Américains** l'abordent « de l'extérieur » ; ils ont de la Méditerranée une approche stratégique extensive. Ils la font facilement commencer aux Açores, voire en Floride, et se terminer au golfe Persique, voire aux confins de l'Asie du Sud *via* le concept englobant de Moyen-Orient. Vaste couloir maritime, placée à mi-chemin entre la Floride et l'Iran, cette Méditerranée est caractérisée pour eux par la sécurité d'Israël, la fragilité de la péninsule arabique et de ses champs pétroliers ; là, sont le nœud et l'enjeu stratégiques. C'est pourquoi ils y déploient aujourd'hui d'importantes forces navales. Présents depuis le XVIII^e siècle dans la région, ils en ont aussi une connaissance intime et savent nouer des alliances nouvelles, notamment à la faveur de la lutte contre le terrorisme ou de la recomposition des circuits d'approvisionnement énergétique. Espace ouvert dépassant largement ses frontières géographiques naturelles, à l'intersection de bien des enjeux vitaux, la Méditerranée est donc une pièce maîtresse du jeu mondial américain.

C'est dans un esprit d'investissement et de présence économique dans une zone à fort potentiel de croissance que **la Chine et l'Inde** viennent aujourd'hui flanquer les États-Unis comme acteurs extérieurs engagés en Méditerranée.

Pour les Européens, la Méditerranée c'est d'abord le voisinage méridional du continent. Avec les îles britanniques et la mer Baltique, elle forme « l'archipel européen ». Et c'est donc plutôt sous l'angle Nord-Sud et avec une vision « de l'intérieur » qu'ils la regardent en s'intéressant plus aux problèmes de voisinage socio-économique qu'aux équations politico-stratégiques. Elle est aussi ce

bassin très compartimenté placé en tampon entre l'Europe et l'Afrique, ce maillon entre les trois continents avec cet « Orient compliqué »⁽¹⁾ qu'ils ont du mal à aborder collectivement. Et pour tous les membres de l'Union européenne, c'est tout à la fois un sentiment de menace diffuse venant du Sud (immigration, concurrence sauvage, instabilité socioculturelle) et chez certains une compétition discrète et séculaire entre riverains, dopée par la volonté d'équilibrer mieux la logique d'Europe centrale et orientale dans les priorités communautaires et atlantiques.

Pour les riverains d'Afrique du Nord, la notion même de Méditerranée est une découverte — ou une redécouverte — récente qui n'est pas nécessairement conceptualisée « un tout qui s'enracine en Afrique et se prolonge dans l'Est comme dans le Nord ». Les visions des Méditerranéens du Sud sont assez dispersées et restent concentrées sur des tensions intérieures et des problèmes de voisinage, ceux de la famille arabo-musulmane. En revanche, leurs préoccupations sont communes : économies en difficulté, crises sociales aiguës, régimes autoritaires, conjugaison difficile d'identité orientale et de modernité démocratique et libérale. Ces riverains ont conscience d'envoyer d'eux-mêmes une image négative, instable qui associe pêle-mêle l'immigration, le terrorisme, la délinquance des banlieues et le « terrorisme vert ». Pour autant, ils n'affrontent pas collectivement leurs fléaux récurrents et les formes de conflictualité structurelle qui perdurent imperturbablement : contentieux frontaliers, altérité des régimes et des voisins, débordements permanents et violents liés à l'insertion régionale d'Israël, émeutes urbaines imprévisibles, xénophobie islamiste latente...

La Méditerranée leur apparaît souvent comme une autre forme, économique, de rideau de fer installé entre les deux rivages pour protéger la prospérité du Nord des besoins du Sud. De plus les tensions des guerres en Irak et en Afghanistan, autant sinon plus que la question palestinienne, marquent fortement les mémoires collectives. Elles sont facilement vécues comme des « croisades » de l'Occident chrétien contre la communauté des croyants, ont développé un fort sentiment identitaire et renforcé la conviction d'une connivence occidentale menaçante pour le monde arabe... Ces Méditerranéens du Sud

(1) « Vers l'Orient compliqué, je volais avec des idées simples », général de Gaulle : *Mémoires de guerre*, Tome 1, *L'Appel*, Plon 1954.

expliquent clairement que la sécurité est indivisible et que tant que les problèmes cruciaux ne seront pas résolus sur le pourtour méditerranéen il sera impossible d'aborder une coopération renforcée entre riverains européens et orientaux.

Malgré ces réticences, l'idée d'une communauté méditerranéenne de destin les attire et suscite de l'espoir, surtout quand elle rencontre les progrès que permettent les forts investissements provenant notamment des pays du Golfe, qui y investissent leurs pétrodollars, ou la perspective de réinvestissement en Afrique du Nord de capitaux de l'émigration ou que drainent les systèmes de finances islamiques.

Ces perceptions, multiples et encore peu convergentes, expliquent le retard de la Méditerranée à se constituer en ensemble cohérent, aux plans stratégique, économique et humain, malgré les atouts apparents d'une très ancienne communauté humaine aux contacts millénaires.

L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : LE CHAÎNON MANQUANT

Ce contexte géopolitique difficile explique en partie que l'entreprise euro-méditerranéenne ait eu des difficultés à établir un climat de confiance et de sécurité en Méditerranée. Il n'est pas nécessaire de faire à nouveau l'inventaire du processus de Barcelone, l'exercice a été fait en son temps, lors de son 10^e anniversaire ; ni d'invalider ce qui a été fait, qui est considérable, mais notoirement insuffisant.

En revanche, il est important de prendre conscience du potentiel de libération d'énergie et d'imagination qu'a développé le projet d'Union pour la Méditerranée ces derniers mois.

Ce projet renouvelle la question méditerranéenne en profondeur en prenant en compte, pour la première fois, la double nature de la Méditerranée : un carrefour de peuples et une passerelle de continents entre civilisations. Cette double nature induit en fait deux séries de problèmes distincts ; et seule une partie d'entre eux a été jusqu'ici convenablement traitée par l'approche externe, une « approche de voisinage ». C'est l'intuition des concepteurs du projet UPM d'avoir

révélé l'autre versant, qui permet une approche interne, une « approche de copropriétaires » de la Méditerranée.

À la notion de carrefour se rattachent les questions transméditerranéennes d'intérêts immédiats, partagés par des peuples directement liés par l'histoire, la géographie et la vie communes. À celle de passerelle, se raccrochent les questions multilatérales de développement et de voisinage entre États associés et répartis sur des continents, conjugués au Sud (Europe et Afrique ; Union européenne et Union africaine) ou articulés à l'Est (Europe et Asie, raccordés par la mer Noire et le Proche-Orient). Le carrefour impose la solidarité et les intérêts communs transméditerranéens (le bazar) ; la passerelle requiert des procédures (le marché) permettant l'assistance des rivages européens des rivages africains et proche-orientaux.

C'est selon cette ligne de partage implicite que le nouveau projet s'articule au projet Euromed que porte depuis 10 ans le processus de Barcelone. Ces deux logiques distinctes se complètent mais ne doivent être ni opposées ni confondues, même si elles passent par des projets de même nature ou dont les objectifs s'alimentent aux mêmes sources de financement. On ne peut aller clairement au bout d'une action que si l'on sait à quelle logique elle appartient (le carrefour ou la passerelle).

Chacune de ces deux logiques est légitime en soi et peut se développer selon un *tempo* approprié, à la condition de respecter une règle bien connue des activités européennes, celle de la subsidiarité. « Le transméditerranéen n'invalide pas l'euroméditerranéen mais le complète ; l'euroméditerranéen n'intègre pas le transméditerranéen mais le facilite ». Cette règle du jeu est à mettre en œuvre désormais pour contribuer à la relance de l'intégration méditerranéenne pour le bénéfice premier de ses riverains, de tous les membres de l'Union européenne mais aussi des acteurs extérieurs qui participent au développement économique de la zone par leurs investissements.

Chacun peut constater aujourd'hui que la Méditerranée, négligée dans le mouvement général de régionalisation qui complète et épaula la mondialisation, focalise à nouveau l'attention générale et porte des espoirs renouvelés grâce à ce projet d'Union pour la Méditerranée.

Pour répondre à cette attente, il faut maintenant créer ce nouveau climat de confiance et de solidarité en Méditerranée.

UN OBJECTIF GLOBAL DE SÉCURITÉ POUR LA MÉDITERRANÉE

Le projet d'Union pour la Méditerranée a mis en évidence la dynamique de progrès qu'offre une approche transméditerranéenne, entre Méditerranéens, des défis du XXI^e siècle. En plaçant la Méditerranée au cœur des préoccupations collectives, notamment en matière de développement solidaire, sécurisé et durable, ce projet rappelle que les peuples du carrefour méditerranéen, s'ils sont soucieux de leur environnement, sont aussi les premiers concernés par l'avenir du bassin.

Aussi ce projet d'Union pour la Méditerranée permet d'amorcer une relation nouvelle entre les peuples méditerranéens et leurs voisins qui consacre l'appartenance commune à un espace de vie partagé et illustre une étroite corrélation de leurs destinées. En facilitant l'expression d'une solidarité particulière entre les habitants de l'ensemble du pourtour méditerranéen, l'Union pour la Méditerranée contribue au rapprochement de peuples aux histoires, cultures, religions et économies différentes mais que rassemblent l'évidence d'une responsabilité collective, la nécessité d'un développement sécurisé et l'espoir d'un voisinage pacifié et solidaire.

Pourtant et c'est sa fragilité jusqu'à maintenant, l'espace méditerranéen ne rassemble pas facilement ses nombreux acteurs. Il est même perçu bien différemment par ceux qui ne font qu'y passer ou y stationner et ceux qui vivent sur ses rivages. Et pour ceux-ci aussi, la Méditerranée est vécue de façon très variée en terme de conditions de vie, de mobilité, de vulnérabilité au quotidien et aussi de perspectives de développement. Ce qui les rapproche c'est plutôt une inquiétude commune face à un développement incertain et à un avenir peu ou mal sécurisé. Ce qui les unit, c'est une conscience commune de l'inacceptable, une conscience fondée sur une identité et des valeurs communes héritées des mêmes racines ; et cet inacceptable commun aux Méditerranéens, c'est tout ce qui prend en otage, la vie, la dignité, l'avenir, le développement.

Chacun d'entre eux sait qu'il ne peut y avoir de développement efficace et durable dans cette zone partagée si les partenaires (les peuples comme les États) ne sont pas assurés dans leur existence et leurs échanges, d'une sécurité suffisante, d'une sécurité vécue comme un bien commun. Dès lors, l'Union pour la Méditerranée doit y pourvoir en priorité, et prendre en considération la diversité des situations de sécurité et des inquiétudes des riverains. Elle doit faciliter non seulement leur traitement transméditerranéen mais aider à créer à la constitution d'une atmosphère de sécurité en Méditerranée bénéfique pour tous. C'est la condition préalable à l'utilité et à la pérennité de ce projet, et c'est la raison d'être d'un objectif global de sécurité de la Méditerranée partagé par tous et justifié par l'inquiétude actuelle.

La définition et la mise en œuvre d'un tel objectif visent à établir un climat de confiance et de sécurité entre les riverains, favorable aux voisins et aux utilisateurs de la Méditerranée et propice au développement durable du carrefour méditerranéen. Il ne s'agit pas avec cet objectif de sécurité de répondre aux tensions cristallisées et aux conflits gelés qui la bordent sur la plupart de ses rivages et qui l'ont pris jusqu'ici en otage. Ceux-ci sont l'objet des soins attentifs de la communauté internationale et de nombreuses médiations extérieures. Ils sont aussi traités activement dans le cadre de la passerelle euro-méditerranéenne. Mais partant d'une approche renouvelée, attentive aux besoins de sécurité des riverains de la Méditerranée, l'objectif global de sécurité offre une perspective privilégiant la mise en œuvre de projets de sécurité concrets et proches du quotidien des Méditerranéens.

Selon ce principe, trois axes principaux sont à traiter en priorité pour répondre aux besoins immédiats des populations méditerranéennes et contribuer au développement durable de la Méditerranée. C'est l'ensemble de ces facteurs qui constitue l'objectif global de sécurité, même si chacun peut être décliné en des projets partiels, sous-régionaux ou sectorisés. La dynamique de solidarité, de confiance et de sécurité résultera de la combinaison des différentes actions qui visent à faire assurer la sécurité du développement de la Méditerranée principalement par les Méditerranéens eux-mêmes.

Conforter la dimension centrale de la sécurité humaine. Il s'agit de privilégier la dimension humaine, donnée fondamentale au

cœur du projet d'UPM, qui valorise la Méditerranée comme espace de solidarité, de partage et d'échanges.

Développer la dimension environnementale de la sécurité.
Pour préserver l'espace commun dont les populations tirent leurs revenus ; pour améliorer leurs conditions de vie et ménager leur avenir.

Organiser la sécurité de l'espace maritime méditerranéen et faciliter les échanges humains et économiques transméditerranéens générateurs de progrès et de solidarité.

Sécuriser le développement durable, c'est s'assigner un objectif global de sécurité pour la Méditerranée et créer les conditions de la sécurité quotidienne des peuples qui la bordent. Car aucune solidarité collective, aucun développement durable, aucune stabilité ne sont aujourd'hui possibles en Méditerranée sans un nouveau climat de confiance.

Tels sont les axes de travail qui ont été proposés à la discussion lors du séminaire international organisé mi-avril par le Grum et dont il est rendu compte succinctement en fin de ce numéro spécial.

Jean DUFOURCQ

Le contre-amiral (2S) Jean Dufourcq est directeur de recherche au Cérem et président du Groupe de recherche sur l'Union méditerranéenne (Grum).

Notre espace maritime commun : contribution de l'Initiative 5+5 Défense

Mario Rino ME

La proposition d'Union pour la Méditerranée (UPM) est l'occasion de donner au Processus de Barcelone l'élan tant attendu pour sa relance. La Méditerranée comme *Res omnium* est source de vie et bien commun à sauvegarder. Le système de Barcelone, plus étoffé et rendu plus pratique offre une base potentielle pour la bonne gouvernance de ce bien commun. En capitalisant l'existant et avec l'expérience d'autres réalités sous-régionales, comme le 5+5 en particulier, il est désormais possible de jeter les bases d'une nouvelle coopération sur la surveillance maritime qui constituerait une première réponse opérationnelle concrète.

Fernand Braudel donne à son chef-d'œuvre *La Méditerranée, l'espace et l'histoire* un souffle lyrique dès la scénographie du début, où « les bateaux naviguent, les vagues répètent leur chanson ». Auparavant, dans les années 30, son homologue italien Pietro Silva appelait la Méditerranée « *il gran mare interno* ». « Si pour certains pays (...) la Méditerranée est vue uniquement comme un raccourci, pour ses routes... pour nous ç'est la vie » ⁽¹⁾. Aujourd'hui le concept de sécurité globale repose sur deux aspects qui sont considérés comme des acquis : l'indivisibilité et la dimension humanitaire. Le premier implique une approche multilatérale, multidimensionnelle et un élargissement des enceintes de stabilité ⁽²⁾ ; pour ce qui concerne le second, on tient compte des intérêts des États autant que des individus. Ainsi, pour sauvegarder l'espace maritime, il faut agir dans le

(1) Pietro Silva : *Il Mediterraneo* ; Istituto per gli Studi di Politica Internazionale Milano, décembre 1937, p. 477.

(2) La « Stratégie européenne de sécurité » (Une Europe sûre dans un monde meilleur), fait référence à « un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération », p. 8.

cadre d'une vision organique de la sécurité, qui, selon la terminologie anglaise, embrasse les notions de *security and safety*. Par exemple, afin de porter remède à l'absence de normes relatives à la lutte contre le terrorisme maritime l'Organisation maritime internationale (OMI), point de référence en matière de *safety (Solus)*, a évolué pour s'occuper aussi de pertinentes questions de sécurité. Aujourd'hui le nouveau contexte stratégique nous montre aussi un *continuum* entre sécurité intérieure et extérieure. Comme revers opérationnel, les marines s'adaptent pour s'acquitter aussi de *constabulary duties* (fonctions de maréchaussée). En effet, dans l'élan de dynamiques positives, certains ont saisi les opportunités de la mondialisation, dans un espace sans frontières et totalement libre à la navigation. Normalement, l'utilisation de la liberté de navigation, base de la loi maritime, est envisagée à double sens pour le bien commun du rapprochement et du développement ; certes, elle l'est aussi pour la conduite d'activités contre les infrastructures côtières (portuaires, gazoducs etc.), pour des actions terroristes ou pour des trafics illégaux, que ce soit d'êtres humains, de drogue ou de matériels interdits, ce qui peut mettre en péril la sécurité et la souveraineté. Aux problèmes de sécurité viennent s'ajouter ceux de la sûreté, relatifs à la navigabilité, en général, et dans les zones à haute densité de trafic en particulier. Dans ce domaine, on doit considérer aussi la menace « représentée par le phénomène des pavillons de complaisance et par les conséquences du déchargement des eaux de ballast »⁽³⁾. Le principe affiché « *safety is Paramount* », est exigeant sur le thème de la navigabilité. La mer peut se transformer en véritable sanctuaire de catastrophes écologiques, naturelles ou provoquées par l'homme. Le corpus du droit maritime et les nombreux accords internationaux rédigés sur cette dimension constituent un cadre juridique complexe, qui suggère, dans son ensemble et avec de bonnes intentions, la nécessité du partage. Revenons à la formulation « *res omnium...* car la mer appartient à tous ». La gouvernance de la Méditerranée devrait être vue dans la perspective d'une coopération collective parce qu'une approche multilatérale coopérative de sa sécurité nous permettra d'optimiser les efforts, de minimiser les duplications et de surmonter les problèmes des applications. Quels seront alors les intérêts et les besoins communs sur lesquels entreprendre un « dialogue opérationnel » ?

(3) Habib Slim : « Vers une gouvernance renforcée en Méditerranée au-delà de la mer territoriale », *Minutes*, 15-16 mars 2004.

QUELQUES BIENS COMMUNS

Le premier constat qui en découle, nous amène à confirmer qu'il s'agit d'un bien commun mais fragile en même temps, où selon les mots de F. Braudel « tout s'équilibre, doit s'équilibrer ou disparaître ». Sans doute la libre circulation des biens et des personnes est un des moteurs du développement. Malheureusement, la circulation en mer n'est pas encore bien maîtrisée. Il faut s'efforcer, le plus rapidement possible, de sauvegarder l'intégrité de cette source de vie. Cette sauvegarde maritime se fonde sur la mise à disposition des autorités nationales d'un dispositif de contrôle et d'intervention (sur les côtes et au large) pour se prémunir contre les dangers et prévenir ou faire face à une vaste gamme de menaces présentes en mer, capables de frapper le territoire ou les intérêts (nationaux ou internationaux). La surveillance maritime, menée par des moyens aériens, maritimes et spatiaux, nous fournit la bonne réponse opérationnelle aux menaces susmentionnées, en facilitant la prévention et la gestion des conséquences. Deux questions viennent à l'esprit : *primo*, le cadre institutionnel actuel est-il adapté ? *Secundo*, une approche coopérative de la surveillance maritime, de la gestion des conséquences de ces catastrophes et des mesures visant à faire respecter l'état de droit est-elle réalisable ? Considérant comme acquise la convergence ⁽⁴⁾ des perceptions communes sur les risques et les défis actuels et futurs, et si nous sommes capables de trouver un terrain commun d'intérêts et de besoins, pourrions-nous également engager nos Nations dans des formes de coopérations, sous l'égide de l'Union pour la Méditerranée (UPM) ? « Quand il y a une volonté, il y a un chemin ».

Partir de Barcelone

Pour le premier aspect, le souffle global du Processus de Barcelone, qui met en relation l'ensemble des états membres de l'UE avec les pays méditerranéens, la « Stratégie européenne de sécurité », l'esprit du « Partenariat stratégique entre l'Union européenne et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient » et du « Code de conduite euro-méditerranéen de lutte contre le terrorisme », pour n'en citer que quelques-uns, nous donnent un cadre d'action pour

(4) Voir « *Final report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East* », p. 2.

approfondir le dialogue et « *foster the cooperation on political and security issues, with several important partnership-building measures already in place* » (5). En outre, l'UE vient de développer des structures pour coordonner l'action des États en mer. Grâce à la politique des transports réalisée par la Commission et à l'application des accords de Shengen, plusieurs instruments ont été mis en œuvre dans ce domaine : l'Agence européenne pour la sécurité maritime (ASM), l'Agence Frontex, les deux centres de contrôle des frontières maritimes (*Western Sea Border Centre, WSBC, et Eastern Sea Border Centre, ESBC*) et enfin l'Agence communautaire de contrôle de la pêche.

À partir de cette panoplie d'instruments, quel genre de coopération peut-on alors envisager ? Au-delà des coopérations bilatérales, face aux rivages européens intégrés dans les structures de sécurité euro-atlantiques, depuis plus de dix ans, les rivages africains et proche-orientaux font l'objet de propositions de dialogue et de partenariat de la part des entités régionales du continent européen. Cette attention est la conséquence de la co-localisation en mer de la ligne de fracture du développement Nord-Sud, définie comme « le grave problème de stagnation économique, de tensions sociales, et de conflits non résolus » (6). Heureusement nous ne partons pas de zéro. Nous avons l'expérience de toutes les coopérations qui se sont tissées ; par exemple, le projet pilote italo-égyptien pour la mise en œuvre d'un système euro-méditerranéen de prévention, de réduction et de gestion des catastrophes naturelles, un « Memorandum d'entente » dans l'enceinte Adriatique sur la coopération en matière de recherche et de sauvetage en mer (*SAR*), pour l'adoption d'un système commun de *Vessel Traffic Service (VTS)* et de signalisation obligatoire des navires pétroliers et avec cargaison dangereuse et polluante » (7), et d'autres entreprises similaires, qui peuvent être vues comme des signaux positifs.

L'Initiative 5+5 Défense

En ce qui concerne l'Initiative 5+5 Défense, l'objectif assigné est de promouvoir des activités pratiques de coopération visant à

(5) « *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament* », on the preparation of the Tampere Min. For. Aff. Conference (27-28 novembre 2006).

(6) « Stratégie européenne de sécurité », p. 8.

(7) Dans ce cadre, on a conduit le premier exercice conjoint (*Adrion 2006*) entre les marines nationales des pays adhérents, consacré à l'optimisation de l'interopérabilité dans secteurs maritimes non militaires.

répondre aux besoins communs. Il s'agit, notamment, de problématiques exigeant un minimum d'interopérabilité, dont la solution peut être identifiée sur place, où les méthodologies de travail sont proposées et vérifiées. Les atouts propres à l'initiative sont les suivants : réponse aux besoins réels, schémas opérationnels testés sur le terrain, ingrédients de base (coopération équilibrée, entre égaux autour de projets), ainsi qu'une évolution progressive (confiance, situation gagnant-gagnant, etc.).

Les actions de coopération identifiées dans le premier Plan d'Action constituèrent la contribution de la Défense dans les trois domaines suivants : la surveillance maritime, la contribution des forces armées à la protection civile, la sécurité aérienne.

Le nombre des activités menées a connu une augmentation substantielle. En 2007 elles ont été au nombre de 20, dont 8 accueillies par les pays de la rive Sud. Cette « *joint venture* » unique en son genre, résultant d'un engagement collectif résolu, a donné des résultats positifs, et a contribué à la « fertilisation croisée des idées ». Globalement, l'année 2007 peut être considérée comme un véritable tournant dans la brève histoire de l'Initiative pour l'entrée dans une véritable dimension pratique, grâce aux exercices de surveillance maritime et de la sécurité aérienne. En outre, cette même année, la formation a été identifiée en tant que quatrième volet de coopération, visant à réaliser, « une communauté » d'esprit basée sur les deux éléments fondateurs, pensée et volonté communes. S'agissant de la surveillance maritime nous bénéficions d'un réseau ; le projet dénommé *Virtual-Regional Maritime Traffic Centre (V-RMTC)*, adapté aux pays 5+5. Visant à la sécurité maritime, il s'agit à la fois, d'une contribution *de facto* à la connaissance de la situation (*situation awareness*), et d'une mesure particulière pour le développement de la confiance réciproque (*confidence building measure, CBM*). De surcroît, la dynamique de la coopération a évolué d'une configuration selon le paradigme Nord-Sud, à un nouveau schéma, où les pays membres inter-agissent comme si une véritable communauté de 10 membres avait été créée.

Retour d'expérience (Lesson learned)

Primo, la dimension pratique de « l'action » et un esprit gagnant-gagnant, sont fondamentaux pour le démarrage de formes de

coopération ; ici la composante militaire peut jouer un rôle important. Aujourd'hui, plus que de *think-tanks*, nous avons besoin de ce que j'appellerai des « *do-tanks* ».

Secundo, chaque coopération doit avoir en vue une dimension opérationnelle ; autrement, elle est destinée à devenir un simple « exercice verbal » ; le développement doit être basé sur un modèle de *joint venture*, orienté au projet et progressif (hausser la barre au fur et à mesure).

Tertio, l'agrégat pratique-formation donne lieu à une fonction robuste d'auto-entretien.

Revenons maintenant sur le thème « sécuriser le développement durable en Méditerranée » ? Comme d'habitude il faut définir le contour, c'est-à-dire : sur quoi, avec qui, comment et dans quel cadre ?

La réponse est claire. « Ce projet des 27 (...) doit être un souci stratégique des Européens de bien coopérer avec les Méditerranéens »⁽⁸⁾. En effet, le cadre Euro-Med peut jouer, en principe, un rôle essentiel pour faciliter l'échange d'expériences et fournir la plateforme pour ladite « coopération plus étroite ». « En principe », car il faut maintenant orienter la coopération autour de projets concrets. L'objectif de cette coopération, devrait être la sauvegarde des biens, de l'environnement et donc des besoins communs, dont la surveillance représente la réponse opérationnelle. Pour être efficace, cette réponse, nécessite le soutien de la composante « information et moyens de traitement ». À ce sujet, le *Livre Vert* de la Commission reconnaît qu'« il convient notamment d'améliorer l'information en temps réel sur les mouvements des navires. Non seulement ces informations sont importantes pour la navigation, mais elles peuvent aussi être utilisées pour détecter des comportements contraires à la loi »⁽⁹⁾. Dans la conscience que le futur système de systèmes sera basé sur la fusion des informations, il faut, dès à présent, capitaliser l'existant dans un réseau global afin d'augmenter le rendement de l'ensemble⁽¹⁰⁾.

(8) Conférence de presse conjointe entre N. Sarkozy et A. Merkel, Hanovre, 3 mars 2008.

(9) Voir « Données sur les mouvements des navires », p. 37.

(10) La Marine italienne a en cours de développement un projet dédié appelé *Dispositivo di Sorveglianza Integrato* qui répond à ces besoins.

CONCLUSION

Dans une logique multilatérale et consensuelle, la coopération permet de réaliser d'un côté des économies d'échelle et d'effort sur le dimensionnement des ressources nationales, mais, de l'autre, il faut se baser sur une conception commune des moyens à employer. En effet, dans chaque coopération, pour être efficace, même dans une configuration à géométrie variable selon les principes de « *inclusion, self-differentiation and ownership* », il est important d'harmoniser lesdits éléments fondateurs, garantir l'interopérabilité et se doter de règles communes ⁽¹¹⁾. Dans l'environnement maritime l'action des états s'exerce dans différents domaines, qui impliquent la coordination intérieure et extérieure. Les marines nationales ont un rôle très important dans la gouvernance : elles mettent à disposition la plupart des moyens et sont habituées, par vocation et tradition, à opérer en collaboration étroite avec divers ministères et avec d'autres forces, dans des contextes nationaux et internationaux. En plus les navires militaires sont dotés d'une flexibilité qui dérive de leurs capacités de mobilité, *sea-keeping* et *multi-mission tasking*.

Dès que les moyens sont réunis, on peut alors penser à des activités pratiques préalables à toutes activités opérationnelles, comme l'interopérabilité des moyens de surveillance, l'élaboration de mesures de confiance entre marines et navires en patrouille, le *cross-dialogue* avec d'autres acteurs, comme par exemple, la dimension « *law enforcement* ».

Le « Partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient » et le « Code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme » sont des références très appropriées ; par exemple, la définition « *our geographical proximity is a long-standing reality underpinning our growing interdependence* » renforce la notion d'« aire transméditerranéenne » et donne à cet espace, mer Noire incluse, la connotation de « *Security complex* » ⁽¹²⁾. Toutefois, ce cadre institutionnel doit être étoffé pour

(11) « Les règles internationales constituent le meilleur moyen de mener une bonne partie des politiques maritimes, à plus forte raison lorsque ces politiques concernent des activités transfrontalières », *Livre Vert*, p. 56.

(12) Cela nous permettra aussi de relancer l'Initiative 8+6, qui pourra rentrer dans ce même cadre institutionnel.

permettre le lancement de la dimension pratique. Cependant, afin de disposer d'un tel cadre qui couvre la coopération sur la surveillance maritime, le dialogue de sécurité pourrait évoluer vers un véritable partenariat, soutenu un code de conduite spécifique définissant des règles collectives à faire respecter. En attendant, au prochain rendez-vous de Paris, on pourra adopter, la procédure suivie pour lancer l'Initiative 5+5 Défense (signature d'une déclaration d'entente, générique, accompagnée d'un plan d'action annuel).

Dans ce cadre, l'Initiative 5+5 Défense, exemple de coopération paritaire et laboratoire d'expériences, peut constituer, dans une échelle élargie, une référence et un catalyseur. Après tout, les principes du 5+5 : pragmatisme, progressivité, coopération entre égaux et développement par projets sont repris dans le concept de l'UPM. L'Initiative 5+5, comme outil d'avant-garde en matière de coopération, peut jouer un rôle important dans le déclenchement d'un processus vertueux similaire dans le Levant. J'insiste sur ce principe vertueux car l'interopérabilité des volontés, « *similiter sentire ac velle* », donné par un tel amalgame « pensée et action » ne peut que produire un effet multiplicateur.

Encore une fois, ne laissons pas passer l'opportunité qui nous est offerte par toutes ces initiatives individuelles, collectives et de l'UE en Méditerranée, pour donner au prochain sommet euro-méditerranéen de juillet, une véritable impulsion fédératrice. Alors, si les intentions sont suivies de faits, la coopération collective pour la *Res omnium* fera de la Méditerranée notre espace réellement commun, *Mare Nostrum*.

Mario Rino ME

Le vice-amiral d'escadre Mario Rino Me a été adjoint pour la politique militaire à l'état-major de la Défense italien. En 2007, il a assuré la présidence du Comité directeur de l'Initiative 5+5 Défense. De 1999 à 2002, il a servi en tant que chef du cabinet du président du Comité militaire de l'Otan.

UPM, utopie ou réalité : un point de vue algérien

Mohamed Chafik MESBAH

L'auteur exprime, à titre personnel, un point de vue algérien qui semble, de plus en plus, présent dans la réflexion des élites intellectuelles des rivages Sud de la Méditerranée. Ces élites ne contestent pas, dans le fond, la nécessité de favoriser l'émergence d'un espace méditerranéen inséré dans le processus de mondialisation. Ils recommandent même d'en faire un laboratoire pour une version humanisée des relations internationales, à travers un co-développement harmonieux et équitable destiné à prévenir les risques de collision entre sociétés développées des rivages européens et sociétés précaires du Sud de la Méditerranée. Sans disculper les dirigeants de l'Union européenne qui font preuve, parfois de duplicité, ces élites recommandent de stimuler les « contraintes positives » destinées à encourager le développement démocratique des pays du Sud de la Méditerranée. De toutes les conditions préalables à la réussite du projet d'Union pour la Méditerranée, ces élites considèrent que l'adhésion des populations de la rive Sud et l'engagement de leurs sociétés civiles constituent la condition *sine qua non*.

Il serait sans doute superfétatoire de s'attarder sur les caractéristiques physiques, humaines, économiques, culturelles et historiques de l'espace méditerranéen. La question est largement évoquée dans ce numéro spécial de la revue *Défense nationale et sécurité collective*, mais elle fait l'objet, ailleurs, dans la multitude de travaux documentaires produits par d'éminents spécialistes, de développements bien plus circonstanciés.

Ce qui doit requérir notre attention, au titre de la problématique qui nous interpelle, c'est de déterminer si l'espace méditerranéen par son ancrage historique, son champ de la civilisation et son potentiel économique présente un intérêt stratégique établi.

La thèse est récurrente, en effet, que le centre du monde se déplace, de plus en plus rapidement, vers ce « nouveau monde », avec son potentiel d'énergie et de croissance impressionnant, constitué par les pays asiatiques émergents dans le périmètre géographique qui borde le Pacifique. Il en résulte la conclusion implicite que l'espace méditerranéen, au plan stratégique, est devenu obsolète.

La réalité n'est guère aussi simple. L'espace méditerranéen continue, *nolens volens*, de représenter un intérêt essentiel pour les relations internationales, lesquelles ne sauraient se réduire, tant s'en faut, à une guerre économique et commerciale, ou à une guerre navale qui n'aura pas lieu.

Malgré l'effondrement du bloc communiste et la fin de la guerre froide, l'espace méditerranéen continue de requérir l'attention du monde. Il constitue le lieu, par excellence, où se donne à lire la fracture entre le monde développé et le Tiers-Monde à travers un conflit de civilisations qui ne se résorbe pas et un antagonisme de sociétés caractérisé par la juxtaposition de la richesse ostentatoire dans la rive Nord de la Méditerranée et l'extrême pauvreté qui sévit sur la rive Sud. Nonobstant l'aspect strictement militaire, l'espace méditerranéen constitue bien un lieu de passage obligé pour l'essentiel de l'approvisionnement énergétique de l'Europe et alimentaire de la rive Sud de la Méditerranée. Au surplus, sur un plan opérationnel, il ne cesse de constituer un théâtre d'opérations privilégié, ne serait-ce que dans l'hypothèse, qui n'est pas improbable, où l'Otan serait en guerre avec l'Iran et son environnement proche.

La réflexion à engager autour de ce nouveau projet d'Union pour la Méditerranée doit, à cet égard, sous peine d'occulter une part importante de la réalité, envisager les effets qui en résulteront pour les puissances traditionnelles, la Russie notamment, et les puissances émergentes, l'Inde et la Chine en Asie, tout particulièrement.

Il est normal que cet espace présente un intérêt stratégique différent, selon qu'il s'agisse de la France, de l'Union européenne (UE) ou des États-Unis. Pour la France, en effet, il représente, à l'évidence, une profondeur stratégique d'intérêt essentiel. L'intérêt diplomatique justifie la pertinence stratégique de l'espace méditerranéen, autant que la culture, le commerce, l'énergie et la sécurité. Ce n'est pas sans raison que les dirigeants historiques de ce pays ont toujours considéré que la stratégie de puissance française devait reposer, notamment, sur

une politique arabe et méditerranéenne audacieuse et autonome. C'est, du moins, ce que le général de Gaulle pensait, lui qui a même considéré que libérer son pays du poids colonial, constituait une condition indispensable pour nouer des rapports d'ambition historique avec le monde arabe. L'UE a pu considérer, une période donnée, que l'espace méditerranéen se réduisait à un marché commercial, à un gisement d'énergie et à une source de menace potentielle pour la stabilité du continent européen. Elle a bien fini par prendre conscience de la pertinence stratégique de ce lieu singulier de la mondialisation. Il est remarquable que le processus d'élargissement de l'UE à l'Est une fois achevé, les dirigeants allemands focalisent leur attention sur ce « monde oublié ». Cet intérêt semble procéder, moins comme le suggèrent les idées reçues, d'une volonté primaire de concurrencer la France dans un espace économique et commercial porteur, que d'un souci profond de garantir, aux alentours des frontières de l'UE, un espace de stabilité, pour préserver la croissance à laquelle l'Allemagne réunifiée est parvenue. Les menaces provenant du Sud sont, apparemment, prises au sérieux et appréhendées, enfin, dans le sens d'une redistribution plus équitable des richesses économiques. L'intérêt porté par l'Allemagne au projet d'Union pour la Méditerranée (UPM) semble si résolu que certains experts, s'appuyant sur le savoir-faire et la détermination germaniques, concluent que cela en fait, désormais, un projet viable.

S'agissant des États-Unis, c'est presque une tautologie que d'évoquer en quoi tient leur intérêt pour cet espace méditerranéen, énergie, sécurité et intérêts de puissance. Ils veulent contrôler, à travers l'espace méditerranéen, l'approvisionnement énergétique du monde, réduire, à la source, les causes potentielles de la violence, réguler l'évolution future de la région, en fonction de deux impératifs intimement liés à la politique de puissance américaine, l'adhésion de la Turquie à l'UE et la normalisation des rapports d'Israël avec ses voisins arabes.

La nature différente de l'intérêt stratégique porté, par la France, l'UE et les États-Unis, à l'espace méditerranéen conduit, naturellement, à l'adoption de politiques méditerranéennes différentes. La France souhaite, en réalité, renouer avec sa politique arabe et méditerranéenne traditionnelle qui fait d'elle un acteur essentiel dans l'espace considéré. Ce n'eut été les contraintes de fonctionnement solidaire de l'UE et la présence physique incontournable des États-Unis dans le

théâtre d'opérations projeté, la France aurait volontiers fondé le projet d'Union méditerranéenne sur une relation privilégiée entre les seuls pays européens riverains de la Méditerranée, la France exerçant un *leadership* de fait, et ceux des rivages méridionaux de la Méditerranée, avec pour partenaire stratégique, le Maghreb ou un pays déterminé du Maghreb, le Maroc ou l'Algérie. Cette vision qui se justifie par la référence à l'histoire est battue en brèche, cependant, par la diversité des espaces méditerranéens, à commencer par la Méditerranée orientale, prééminente dans les desseins stratégiques des États-Unis et de leurs alliés occidentaux. C'est, au demeurant, ce que nous pourrions appeler une « vision atlantiste » de l'Union méditerranéenne qui semble avoir prévalu à Bruxelles. Il est clair que le processus de Barcelone et même la Politique européenne de bon voisinage où il s'inscrit, constituent le pendant parfait du Dialogue méditerranéen engagé par l'Otan. L'ensemble des processus se recoupe dans un cercle commun où les intérêts américains sont préservés, en tout état de cause.

Les pays du Sud de la Méditerranée, pour leur part, confrontés déjà à tous les processus euro-méditerranéens ou même atlantistes, c'est-à-dire américano-méditerranéens, n'ont pu, à ce jour, dégager une vision stratégique de leur avenir projeté à l'Europe tant soit peu homogène, cohérente et réaliste. Force est de constater, à cet égard, que la nature des systèmes politiques en place dans la plupart sont des systèmes autoritaristes, et pour certains autoritaristes parce que rentiers. Ce mode de gouvernance aggrave les fractures internes dans des sociétés déjà fragilisées et compromet, forcément, la croissance et le développement économiques. Les archaïsmes hérités contribuent, en outre, à entretenir, sur les rivages non-européens, des sources de tension latentes ou avérées et à pérenniser de nombreux conflits localisés qui rendent imperceptibles les axes de solidarité tant interne qu'externe.

Nous venons, implicitement, de définir, les obstacles potentiels à la réalisation de ce projet d'UPM. Comment surmonter des conflits localisés, d'intérêt stratégique fondamental pour certains, le conflit israélo-palestinien, et d'intérêt secondaire pour les autres, le conflit du Sahara occidental ? Comment lever les hypothèques qui pèsent, d'emblée, sur la démarche méditerranéenne projetée alors que l'adhésion de la Turquie à l'UE envenime les rapports intra-européens, tandis que même la situation au Kosovo les met à rude épreuve ? Comment

concilier les impératifs de bonne gouvernance qui s'attachent aux objectifs de co-développement envisagés par le projet avec ce déficit démocratique avéré dans les pays du Sud de la Méditerranée ?

Il faut être naïfs pour imaginer que le projet d'UPM puisse, sans peine, venir à bout d'écueils, quasiment, insurmontables. L'expérience met en relief l'échec, plus ou moins prononcé, des tentatives déjà menées jusqu'à ce jour. Qu'il s'agisse du processus de Barcelone ou de la Politique européenne de voisinage, les objectifs visés en matière de dialogue politique, de développement économique et social, de régulation des flux migratoires, de promotion des échanges culturels ou même de sécurité, aucune réalisation majeure ne peut être inscrite au bilan de ces démarches mises en œuvre. Sur le plan politique, ainsi que celui des échanges humains, l'échec est patent. C'est à peine si des résultats mitigés peuvent être portés au compte du dialogue des 5+5 et, de manière plus établie, de celui du Dialogue méditerranéen engagé par l'Otan. Encore faut-il souligner que le dialogue des 5+5 autant que le Dialogue méditerranéen visent des objectifs d'intérêt concret se rapportant essentiellement à la concertation en politique sécuritaire avec échange d'informations et, en sus pour le second, l'organisation de manœuvres opérationnelles conjointes pour sécuriser la circulation maritime dans la Méditerranée.

Ce tableau qui ne pousse pas à l'optimisme indique la difficulté de la tâche, si tant est que l'UE, à travers ce projet d'UPM inspiré par la France, aspire, vraiment, à relancer dans une démarche innovante, les processus actuellement en panne.

Les nombreuses expertises réalisées pour évaluer les démarches euro-méditerranéennes, ont mis en évidence la forte résistance des régimes de la rive Sud de la Méditerranée qui refusent de payer le prix du co-développement, à travers la mise à niveau en matière de bonne gouvernance, c'est-à-dire la transparence dans la gestion des affaires de la cité et l'organisation démocratique de leur système institutionnel. Les partenaires européens ont beau jeu, alors, de manifester toute leur duplicité en invoquant cette résistance comme prétexte à leurs propres manquements à la politique de coopération mutuellement profitable qui était envisagée.

La question fondamentale qui s'impose au niveau actuel de maturation du projet d'UPM porte, justement, sur les intentions réelles de l'UE. S'agit-il de prospecter de nouvelles pistes qui garantissent,

véritablement, le co-développement de manière à prévenir le choc frontal qui va résulter, fatalement, de cette fracture grandissante entre sociétés développées ? S'agit-il d'anticiper l'écart effroyable qui va séparer les niveaux de croissance et les conditions de vie entre les pays d'Europe et les autres, au moment où les courbes démographiques projettent, à échéance moyenne, l'émergence, côté Sud, d'une population impressionnante par le nombre et par l'âge ? S'agit-il de créer, sur les rivages du Sud de la Méditerranée, de la croissance et du développement pour fixer, dans des conditions décentes, les populations qui, autrement, déferleraient sur l'Europe ? S'agit-il seulement de disposer d'États vassaux qui seraient de véritables auxiliaires de police ayant pour charge la protection des sources d'approvisionnement en énergie, l'entretien, à disposition, d'un marché captif pour les produits finis européens et la garde, sur leur territoire, de populations, potentiellement, candidates à l'émigration ?

Récusons, tout de suite, cette dernière hypothèse qui rendrait l'exercice inutile. Il est vrai que l'UE fait souvent preuve d'une forme de cécité face au potentiel de perturbation que recèle la situation chez ses voisins méditerranéens ; mais, accordons au nouveau projet d'UPM, le bénéfice de la bonne foi. Nous allons retenir l'hypothèse où l'UE, imprégnée du danger que représentent les antagonismes entre les deux mondes, sociétés européennes développées et sociétés méditerranéennes précaires, visent à promouvoir un espace de développement plus harmonieux et plus équitable.

Quelles seraient, alors, les précautions à envisager pour éviter de succomber aux mêmes erreurs que celles commises lors des tentatives précédentes ? Quelques principes de bon sens devraient, en tout état de cause, guider la démarche. Sur le plan de l'architecture institutionnelle, le principe de la cogestion semble avoir déjà été retenu. Il est indispensable que cette cogestion soit réelle, non point virtuelle. Le projet ne peut réussir que si les partenaires de l'Europe adhèrent à la démarche, non pas comme des assistés, mais comme des partenaires à part entière. L'efficacité du projet tient aussi au rejet de la gestion bureaucratique. À l'évidence, la mise en place de structures opérationnelles allégées, réparties à parité entre pays du Sud et du Nord mais impliquant, nécessairement, les sociétés civiles dans toute la diversité de leurs filiations politiques, est une disposition de raison.

S'agissant des objectifs, il serait présomptueux de viser, d'emblée, des objectifs politiques majeurs. Le conflit israélo-palestinien ne sera pas réglé par cette démarche. Il est illusoire de penser que l'État d'Israël pourra s'imposer par effraction dans l'espace méditerranéen. La normalisation des rapports des pays arabes avec Israël suppose, au préalable, un accord équitable avec le peuple palestinien. Or, Israël a plus peur de la paix que de la guerre. Cela étant, la formule « l'Union pour la Méditerranée est une union de projets » peut paraître situer l'objectif à un niveau subalterne. Le père fondateur de l'UE, Jean Monnet, a bien commencé par des petits pas qui, se suivant les uns les autres, ont fini par dégager une piste, puis une politique. Quels sont les axes d'efforts essentiels sur lesquels pourrait s'articuler la démarche initiale de ce projet euro-méditerranéen ? Peut-être, faudrait-il évoquer, plutôt, des « chantiers communs » : comme l'énergie (étant entendu que la contrepartie de l'approvisionnement de l'UE serait des investissements directs au Sud au profit de projets créateurs d'emploi) ; comme le savoir (avec la délocalisation d'universités performantes vers le sud et l'accès franc de ses élites au niveau du savoir européen) ; comme l'agriculture (avec la mise à niveau des agricultures des pays de la rive Sud de la Méditerranée et le développement de productions complémentaires à celles des agricultures européennes) ; comme l'eau (par le développement des capacités d'emmagasinage et l'amélioration des conditions d'utilisation) ; comme l'environnement (tout particulièrement par la réalisation du projet de dépollution de la Méditerranée déjà identifié au titre du processus de Barcelone). Cette constellation de chantiers exige un édifice pour le soutien logistique, notamment, une Banque méditerranéenne, destinée à financer la mise en place d'un véritable réseau de petites et moyennes entreprises qui serait créé pour promouvoir toutes les activités de développement économique et de production du savoir se rattachant au projet de l'UPM.

Il existe donc la possibilité pour ce projet de réussir. Certes, il faut faire preuve de sérénité en ne cédant, ni à l'optimisme béat, ni au pessimisme excessif. Il faut prospecter de nouvelles formes de coopération entre pays développés et pays en sous-développement. Tout est affaire de conditions objectives, mais aussi subjectives. Les opportunités physiques et les moyens financiers et matériels sont nécessaires mais insuffisants en l'absence d'une volonté politique puissante, fondée sur une ambition historique, qui permette de transcender, au besoin, les obstacles de parcours. Il faut rendre grâce, à cet égard, au

président de la République française qui semble avoir sorti de sa torpeur un processus méditerranéen qui était, presque, en déroute.

Hasardons-nous à émettre quelques propositions méthodologiques que pourraient examiner tous les centres de réflexion qui s'intéressent, désormais, à ce projet et, au-delà, aux problématiques méditerranéennes. Pourquoi ne pas mettre en selle un « Comité des Sages », là aussi composé à parité entre les deux rives de la Méditerranée mais animé, principalement, par des personnalités éminentes de la société civile. Pour bien marquer que les vertus démocratiques sont au cœur de cette démarche méditerranéenne, pourquoi ne pas confier la présidence de ce Comité des Sages à l'ancien président mauritanien Ely Ould Mohamed Vall, ce militaire qui a contribué à restaurer la démocratie dans son pays ? Il est tout aussi souhaitable d'accélérer la mise en place du Collège d'études stratégiques méditerranéen envisagé dans le cadre du dialogue des 5+5 et dont l'implantation était prévue à Tunis. Il y aurait, naturellement, un échange permanent entre ce Collège, ce Comité des Sages et les enceintes gouvernementales chargées du projet d'UPM afin que celui-ci soit doté de substance et prenne corps de la manière la plus rationnelle.

Avant même qu'il ne prenne son envol, le projet d'UPM a permis de tirer quelques enseignements essentiels qui doivent être présents à l'esprit pour chaque étape dans la progression de la démarche engagée. Le premier enseignement se rapporte à la prééminence du principe d'action collective au sein de l'UE, puisque la France rappelée à l'ordre s'est vu signifier l'obligation de privilégier la solidarité européenne en renonçant à toute velléité d'autonomie dans la formulation de sa politique extérieure. Le deuxième enseignement se rapporte à la nécessité pour les pays européens, chaque fois qu'ils sont tenus de concilier sur leurs intérêts spécifiques, de concéder une part de leur souveraineté. Le troisième enseignement se rapporte, enfin, à la prépondérance de l'influence américaine dans les relations internationales, y compris dans l'espace méditerranéen. Les États-Unis ne s'opposent pas au projet d'UPM tant qu'il n'est pas en contradiction avec leurs intérêts de puissance : le contrôle militaire de la mer Méditerranée qu'ils assurent en propre grâce à la VI^e flotte, la poursuite du processus d'adhésion de la Turquie à l'UE qu'ils finiront sans doute par imposer et, enfin, la normalisation des rapports d'Israël avec ses voisins arabes, notamment méditerranéens, qu'ils s'attellent à promouvoir.

Il reste, alors, à définir les conditions minimales de concertation entre les pays riverains de la Méditerranée n'appartenant pas à l'UE, s'ils veulent s'engager, en position de force, dans un processus qui va déterminer, en partie, leur destin. La condition *sine qua non* de la réussite du projet envisagé tient à l'adhésion des populations, laquelle ne peut procéder que par l'engagement des sociétés civiles et des élites nationales. Si l'UE continue de manifester la même duplicité qu'auparavant face aux carences en matière de bonne gouvernance et au déficit démocratique dans les États du Sud, le projet est, par avance, voué à l'échec. L'UE et les gouvernements des pays méditerranéens, doivent comprendre que la mondialisation en cours rend dérisoire la volonté de réprimer ou d'étouffer les aspirations populaires à la justice, au progrès et au savoir. Le projet d'UPM ne fait sens que si tous les partenaires admettent que les valeurs démocratiques sont un patrimoine universel, non un butin de guerre de l'Occident. C'est à ce prix que l'espace méditerranéen pourra devenir un espace de prospérité commune.

Dans l'immédiat, il est indispensable de mobiliser les compétences nationales pour réfléchir au projet d'UPM afin de déterminer en quoi il peut contribuer à favoriser l'essor des pays du Sud, séparément et solidairement. La règle vaut, encore plus, pour l'Algérie et le Maghreb. Si cet effort d'anticipation stratégique n'est pas effectué, il y a fort à parier que l'Algérie aura à parapher un document auquel elle n'aura guère contribué et qui lui aura été, peu importe la forme, imposé. Aucune formule ne résume mieux la nécessité de porter son avenir en tête que celle que nous a léguée Sénèque : « Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va ».

Sous réserve que soient levées les hypothèques évoquées au titre de cette contribution, notamment la garantie de l'implication sur un pied d'égalité des États méditerranéens ainsi que l'adhésion volontaire des populations à travers l'engagement des sociétés civiles et des élites nationales, il est permis d'émettre le vœu que le projet d'Union pour la Méditerranée cesse d'être une utopie pour devenir réalité.

Mohamed Chafik MESBAH

Mohamed Chafik Mesbah est un ancien officier de l'armée nationale populaire. Docteur d'État en Sciences politiques, il est diplômé du *Royal College of Defence Studies* de Londres. Il se consacre, actuellement, à des activités de recherche académique.

UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

Le lien maritime méditerranéen

Jean-Marie Van HUFFEL

Bâtir un espace partagé de sécurité en Méditerranée. Belle ambition qui commence par l'établissement de l'information maritime ; domaine dans lequel compartimentage et individualisme sont proscrits. Vient ensuite l'action, pour retrouver une Méditerranée propre, pour lutter contre tous les trafics ; de drogue et d'hommes. L'Union européenne s'est lancée dans une politique maritime intégrée. L'Union pour la Méditerranée doit contribuer à son application.

Non la Méditerranée n'est pas morte ; non elle n'est pas une illusion. Ses rivages ont l'héritage commun de la première civilisation portuaire, du premier contact des nomades avec la mer, de l'invention de l'économie de marché, mais aussi celui des affrontements répétés au cours des siècles, et même des millénaires. Les Méditerranéens s'attellent ensemble aujourd'hui avec volonté et imagination à une œuvre de renouveau, certes compliquée, au chemin semé d'embûches, pour vivre et affronter ensemble leur avenir commun dans un monde aussi impitoyable qu'ouvert.

Le projet d'Union pour la Méditerranée, rompant délibérément avec le passé récent, repose sur l'avènement d'un partenariat respectueux de chacun, sur l'engagement volontaire de chaque nation méditerranéenne sur un pied d'égalité.

La Méditerranée, la mer, qui borde et irrigue ces nations du sud, du nord, de l'est, les relie par un patrimoine commun. Cette « mer-lien » est fragilisée par l'activité des hommes sur ses rivages, par leur négligence dans son maintien en bonne condition, mais aussi parce qu'elle est un espace où se confrontent tensions et fractures, non seulement celles de l'est ou celles qui existent entre nord et sud, mais celles du monde entier.

La mer, sur toute la planète, devient un exutoire lorsque la terre, fractionnée par les frontières (alors que la mer est « une »), surveillée et quadrillée parce que territoire mis sous tutelle d'une souveraineté sourcilleuse, la mer déroute et canalise vers elle les malheurs d'aujourd'hui que sont le terrorisme, le trafic de stupéfiants, d'êtres humains, de migrants ; et ils s'y propagent sans contrôle. S'il devient trop difficile ou risqué d'agir sur terre, alors on se résout à aller en mer. La piraterie, d'actualité douloureuse, mais aussi la pollution, la pêche illégale, le mépris de l'environnement sont en mer des malheurs résidents... La Méditerranée n'échappe pas à ce triste constat.

Il faut donc aussi, à ceux qui sont responsables du bien-être et de la sécurité des peuples, aller en mer pour y assurer les conditions propices aux échanges et à toutes les activités transméditerranéennes que nos sociétés veulent développer entre elles et avec le monde. Le degré de sécurité demande à être corrélé avec le degré de développement et l'aspiration à la prospérité. La mondialisation impose de sécuriser les flux de marchandises ou l'accès aux ressources stratégiques. Le régime de liberté des mers participe directement au développement. Cela est particulièrement exemplaire en Méditerranée où transitent, par des passages souvent bien resserrés et très fréquentés, jusqu'à 30 % du trafic mondial d'hydrocarbures. La sécurité de ce transport est vitale, toutes les nations riveraines sont concernées, producteurs comme consommateurs. Le trafic intense qu'on y connaît (2 000 bateaux en mouvement à un instant donné) permet par ailleurs la dissimulation des trafics illicites.

EN MER, LES ÉTATS SONT EN PREMIÈRE LIGNE

En matière maritime et singulièrement de sécurité maritime, les acteurs en première ligne sont les États, par le droit international longuement négocié entre les nations, fondé sur deux principes : la liberté qui règne sur les espaces maritimes, la responsabilité commune sur ce patrimoine de l'humanité par excellence.

C'est donc d'abord aux États qu'il appartient de se déterminer, de s'organiser, de forger leur volonté d'aller en mer maîtriser les risques et les menaces qui pèsent sur le bien-être, la prospérité, la paix auxquels aspirent légitimement leurs peuples.

La mer est vaste et difficile ; la mer peut être dure. La Méditerranée ne fait pas exception malgré la douceur et la beauté qui sont ses caractéristiques les plus connues. L'homme ne peut y aller en ordre dispersé. Il lui faut s'allier, conjuguer les savoir-faire, les compétences et les moyens, jamais suffisants. Il ne peut être question de cloisonnements trop rigides entre administrations d'un même pays qui ont des responsabilités en mer ou des aptitudes pour y agir, et encore moins de rivalités. Il faut une réponse nationale aussi intégrée que possible, identifiée dans une autorité de coordination qui fédère les énergies autour du but à atteindre, face aux priorités définies par le pouvoir politique au plus haut niveau.

Pour bâtir un espace partagé de sécurité, en dépassant le niveau national — ce qui en mer et pour les mêmes raisons est indispensable — le premier point capital est de constater une réelle convergence d'intérêts entre nations riveraines. L'apprentissage de l'interdépendance et de la complémentarité que le projet d'Union pour la Méditerranée est sans doute capable de susciter et de faire perdurer, autour de la mer, devrait constituer ce sentiment de destin commun. La décision d'agir ensemble pour la sécurité, de peser ensemble sur l'avenir, avec des engagements concrets et durables, en procédera assez naturellement. Dans la pratique, le respect démontré et durable inspirera peu à peu la confiance.

Mais au-delà de cette perspective raisonnée, force est de constater que le respect du droit demande parfois à être imposé par la force. Dans leur revendication d'une posture de sécurité et de sûreté maritime crédible, les nations méditerranéennes ont en conséquence besoin, chacune à sa mesure, de disposer des moyens capables d'opérer en haute mer, en nombre suffisant pour assurer une certaine permanence. En se plaçant d'emblée dans une perspective de coopération voire de mutualisation, il ne s'agit pas là d'un objectif utopique.

SURVEILLANCE MARITIME

Le domaine premier de cette coopération vis-à-vis de la sécurité et relativement aux affaires de la mer se situe dans l'élaboration pour chacun de ces États de la meilleure connaissance possible de ce qui se passe en mer. À proximité des côtes avec exhaustivité, mais aussi dans la profondeur, car les éléments de la sécurité se nouent bien

souvent au loin, les nations riveraines ont besoin de développer une surveillance maritime performante.

Il s'agit de recueillir des informations aux fins d'orientation de la décision ou de l'action. Sur la mer, la surveillance comprend notamment la surveillance maritime qui s'intéresse principalement aux activités maritimes, et la surveillance de l'environnement marin destinée à détecter des changements ou des évolutions à prendre en considération.

Il ne peut y avoir de maillon faible et encore moins de discontinuité dans la chaîne des précautions qui permettent d'espérer atteindre à un niveau de sécurité suffisant. La surveillance en mer se prolonge naturellement par l'élaboration de dispositions de sûreté et de sécurité à terre. C'est ce qui se met en place progressivement avec l'application du code *ISPS* ⁽¹⁾ qui vise à la fois les mobiles maritimes et leurs interfaces avec la terre. L'information délivrée par ces dispositifs de sécurité, sur les hommes, les marchandises, sur les mouvements et sur les flux apporte une contribution précieuse et nécessaire à la surveillance maritime.

Une maîtrise suffisante des « affaires de la mer » ne peut se contenter d'approches sectorielles juxtaposées qui négligeraient les interactions intrinsèques entre secteurs, dues à l'unicité et à la singularité du milieu (sa nature juridique en particulier). Elle doit être globale à défaut d'être intégrée. Exploitation maximale des capacités d'observation, de traitement et d'interprétation, partage développé des observations et des informations, intégration des besoins des divers utilisateurs pour s'assurer qu'ils sont pris en compte dans les stratégies d'observation, dans le traitement et la diffusion de l'information, identification des doublons, des lacunes et des faiblesses des systèmes existants, voilà quelques caractéristiques à retenir pour une surveillance performante. Cette surveillance coopérative peut se construire à partir des systèmes existants (spécialisés, nationaux, supranationaux) ; son perfectionnement peut appeler à en développer de nouveaux.

Le quadrillage aéromaritime établi sous l'égide de l'Otan après les attentats du 11 septembre 2001 sur l'ensemble de la Méditerranée,

(1) *ISPS* : *International Ship and Port facilities Security*.

notamment sur la Méditerranée orientale (opération *Active Endeavour*) a mobilisé un potentiel de navires et d'aéronefs important. Il est hors de doute que cet effort considérable a obtenu des résultats : la connaissance des activités maritimes, même mineures, en Méditerranée orientale, a connu des progrès spectaculaires. L'exercice d'activités nuisibles y est devenu beaucoup plus difficile.

L'*AIS* (*Automatic Information System*), système d'information coopératif (c'est-à-dire où la cible surveillée accepte de l'être) visant à la sécurité de la navigation et à l'information la plus complète et la mieux formatée sur le transport maritime, est devenu au fil du temps l'élément de base de l'image de la circulation maritime en Méditerranée. Obligatoire à partir de 300 tx, l'*AIS* permet la connaissance locale, si l'on est capable de capter ses signaux partout où l'on cherche l'information, mais aussi le suivi de la plus grande partie du trafic maritime. Réduire à 100 tx le tonnage à partir duquel ce système est obligatoire — ainsi que son successeur *LRIT* (*Long Range Identification and Tracking*) qui utilisera le segment satellitaire — permettrait évidemment de couvrir la quasi-totalité des trafics. Comme les activités illícites utilisent souvent de petits, voire de très petits navires, il est hors de doute qu'une appréhension plus complète de la situation offrirait une sûreté renforcée. Cette mesure, à l'étude, présente néanmoins un certain nombre de difficultés d'application qu'il ne faut pas méconnaître. Cependant, en ce qui concerne le *LRIT*, la mise en commun des informations nationales (chaque pays suivant ses propres navires) devra être décidée par chacun puis organisée.

Quoi qu'il en soit, le grand intérêt de l'*AIS* ou du *LRIT* c'est de disposer en fréquence satisfaisante, d'informations suffisantes (position route et vitesse) pour que leur partage entre riverains ne rencontre pas de trop grosses difficultés, qu'elles soient d'ordre technique, juridique, commercial, ou national.

Cette masse d'informations, formatées, standardisées, peut alors être véhiculée par des réseaux d'échange reposant sur la technologie *Internet*, simple ou mieux encore sécurisée — ce qui permet le transfert d'informations plus « riches » — à partir d'agréments internationaux qui organisent la contribution volontaire de chacun et les modalités de l'échange. Le système *V-RMTC* (*Virtual Regional Maritime Traffic Center*) de conception italienne, qui relie 16 partenaires de Méditerranée en est un bel exemple, même s'il ne peut

aujourd'hui véhiculer d'informations sensibles. L'accord « 5+5 », dont la priorité politique affichée est l'amélioration de la sécurité maritime en Méditerranée occidentale, bénéficie d'un réseau dérivé du V-RMTC qui constitue une « sous-boucle régionale » pour la Méditerranée occidentale et les approches atlantiques. Sécurisé, ce réseau relie dès aujourd'hui les centres de coordination et d'opérations de neuf des dix membres du 5+5.

RETROUVER UNE MÉDITERRANÉE PROPRE

Un puissant moteur du projet d'UPM est l'aspiration très partagée à retrouver une Méditerranée belle, saine, propre. Sans oublier que c'est la contribution terrestre à la pollution de la mer qui est largement majoritaire en Méditerranée (60 à 80 % selon les sources), il faut juguler les déversements, négligents pour la plupart, qu'une navigation intense induit dans cette mer presque fermée et à l'écosystème très sensible. Outre qu'il est important de progresser en capacité de détection et de caractérisation des pollutions de surface, grâce au vecteur satellite en particulier, il faut défendre l'idée d'une meilleure cohérence juridique et judiciaire en Méditerranée. Dans le cadre du droit international, la France a décidé d'exercer ses prérogatives environnementales dans sa zone de responsabilité (ZPE, zone de protection écologique). L'extension de cette couverture homogène des eaux méditerranéennes par un dispositif juridique permettant l'entrée en action de la justice progresse. Ce n'est bien entendu qu'une fois cette homogénéisation menée à son terme que l'on pourra attendre une diminution drastique voire une extinction complète des pollutions.

N'oublions pas les concentrations très importantes de trafics que sont en Méditerranée les passages de Gibraltar, de Sicile et de Malte, les entrées et sorties de Suez ou du Bosphore. Le souci de la sécurité de la navigation doit être entretenu et ajusté à son évolution constante. Les pollutions maritimes d'ampleur sont redoutées par les opinions publiques et les gouvernements ; elles sont la hantise des opérateurs du tourisme littoral et de croisière qui est une des ressources économiques vitales de la Méditerranée. Les marées noires qui ont frappé les côtes européennes au cours des dernières années restent en mémoire des populations de Méditerranée, qui ne veulent pas en être à leur tour victimes.

VERROUILLER UN TRAFIC DE MORT

Depuis 2006 la France coopère vigoureusement avec l'Espagne pour tenter de juguler ou à tout le moins de gêner au maximum le trafic sur « l'autoroute du cannabis ». Le Maroc est également associé à la montée en puissance des actions navales qui viennent en complément et en cohérence avec l'action des polices et des justices qui coopèrent pour viser au cœur les trafiquants et leurs réseaux.

La géographie des flux de la cocaïne et des autres produits stupéfiants durs se déplace également en Atlantique. Chaque année sans doute 500 tonnes de cocaïne parviennent sur les côtes d'Afrique, de plus en plus au sud. De là une partie rebondit et gagne par la mer l'ouest de l'Europe et la Méditerranée. Une autre partie pénètre dans le continent pour s'y perdre et ressurgir probablement tout au long de la côte méditerranéenne vers une de ses destinations commerciales privilégiées qu'est l'Europe.

Cette plaie appauvrit les États les plus faibles, menace leur survie, tandis qu'elle est ravivée par la polyvalence des systèmes mafieux. Le dispositif de coordination et de coopération entre les États concernés suit ces évolutions en s'adaptant, toujours avec retard car l'initiative est aux trafiquants. Après les Caraïbes, un centre de coordination international est opérationnel pour l'Atlantique à Lisbonne, l'avenir proche verra s'établir un ou plusieurs centres pour la Méditerranée. Cet effort de réponse coopérative à une lourde menace englobe fort heureusement tous les pays riverains. Il y a encore un immense potentiel d'intensification de la coopération, au plan juridique comme au plan opérationnel, ou sur celui de la formation des acteurs.

LA MÉDITERRANÉE NE PEUT ÊTRE LE TOMBEAU DES DÉSESPÉRÉS

Les questions migratoires enfin impriment leur marque douloureuse sur la Méditerranée et sur ses approches atlantiques. Les noyades de désespérés fuyant la misère se comptent par centaines. C'est une situation intolérable qui affecte tous les riverains dans leur dignité collective de Méditerranéens soucieux de l'homme et de la vie.

Activité criminelle en expansion notable et particulièrement en provenance des côtes africaines à destination de l'Europe, l'immigration clandestine par mer implique des réseaux mafieux internationaux. Elle est source de nombreuses tragédies humaines compte tenu de la précarité des moyens nautiques utilisés.

Les deux rives doivent s'unir pour lutter contre ce fléau. Si un accord en amont sur les questions migratoires est indispensable entre les pays impliqués, qu'ils soient de départ, de transit ou d'arrivée, la coopération transméditerranéenne pour prévenir ces embarquements désespérés, pour venir en aide en mer à ceux qui sont embarqués aux mains de passeurs sans scrupule, pour porter secours enfin avant que le désastre ne frappe, est un devoir immédiat qui s'impose aux héritiers des civilisations millénaires qui ont tour à tour dominé la Méditerranée, rapproché et anobli les hommes et développé une culture commune de progrès et de beauté.

ENFIN, UNE OPPORTUNITÉ DE COOPÉRATION DONT IL FAUT SE SAISIR

L'Union européenne a décidé de se lancer dans l'élaboration et la mise en application d'une politique maritime intégrée. L'intérêt majeur d'une intégration, vu de Bruxelles, mais bien entendu aussi de la plupart des États membres de l'Union qui ont une tradition maritime, réside dans l'obligation ainsi faite d'aborder les questions maritimes dans leur globalité dès le départ. C'est le moyen d'éviter que le développement de démarches sectorielles ne se heurte à des difficultés de compatibilité entre elles une fois qu'elles sont engagées. Le domaine de la surveillance maritime et des moyens à lui consacrer est exemplaire de cette précaution : ce sont par exemple les mêmes moyens navals ou aériens qui œuvrent en mer pour le sauvetage, la lutte contre les trafics, la lutte contre la pollution, etc. Ils ne sont pas illimités.

Dans cette politique maritime intégrée, un système de surveillance harmonisé et cohérent susceptible de fournir des informations pertinentes sur le milieu et sur les activités qui s'y déploient, mais aussi sur l'environnement, reliant les autorités en ayant la charge de chaque nation, sur le principe de subsidiarité, est un élément central. La démarche est délibérément concrète et progressive et se porte

d'abord sur un projet pilote à conduire dans les prochains mois en Méditerranée occidentale élargie à ses approches atlantiques. D'emblée ce projet de l'Union prévoit de réfléchir au mode d'association indispensable de tous les riverains. Il y a donc convergence là aussi. Et on retrouve un périmètre connu, celui du 5+5, dont les progrès sont significatifs en quelques années. La surveillance maritime appartient donc aux domaines qui appellent une articulation positive entre Union européenne et Union pour la Méditerranée

*
**

Le processus de Barcelone rénové par l'Union pour la Méditerranée doit aujourd'hui favoriser l'appropriation concrète par ses riverains de ce continent maritime qu'est le bassin Méditerranéen et favoriser son développement sûr, solidaire et durable en le mettant à l'abri de tous les risques qui l'affectent aujourd'hui.

Jean-Marie Van HUFFEL

Vice-amiral d'escadre, ancien préfet maritime de Méditerranée, l'amiral Jean-Marie Van Huffel est conseiller du Secrétaire général de la mer pour la présidence française de l'UE.

L'espace migratoire méditerranéen et ses enjeux

Catherine WIHTOL de WENDEN

Opportune description de l'importance des mouvements migratoires en Méditerranée, mettant en cause bien des idées reçues. Le monde migratoire évolue, les données changent, c'est toute une « économie du voyage » qui s'est mise en place, où les mafias ne jouent pas les seconds rôles.

Gibraltar, Melilla et Ceuta, Lampedusa, les îles Canaries : ces portes de l'Europe où affluent des clandestins africains, sud-sahariens donnent l'image d'une Europe assiégée qui peine à contrôler ses frontières méditerranéennes, persistant à afficher la fermeture, tandis qu'elle cherche à associer les pays de transit parfois devenus pays d'immigration au contrôle des flux, en en faisant les garde-frontières de la forteresse Europe.

Depuis ces cinq dernières années, l'Europe est devenue le premier pôle d'immigration du monde, avec 3 millions d'entrées nettes en 2005 contre 1,2 million aux États-Unis et au Canada, et un stock de près de 30 millions d'immigrés dont une majorité de non-communautaires sur son territoire ⁽¹⁾. À l'exception de la Pologne et des pays Baltes, tous les États de l'Union européenne sont des pays d'immigration et ont un solde migratoire positif. En quinze ans, les pays d'Europe du Sud et les Balkans, encore d'émigration dans les années 80, sont devenus pays d'immigration, y compris la Roumanie ; phénomène qui s'étend aux portes de l'Europe, du Maghreb à la Turquie devenues aussi régions d'immigration et de transit.

(1) Philippe Fargues : « Immigration : écoutons ce que nos voisins du Sud ont à nous dire », in *Med*. 2006. *L'année 2005 dans l'espace euroméditerranéen*, p. 221-224, IE Med/Cidob, Barcelone, 2006.

Lieu de passage et d'échange, la Méditerranée est aussi ligne de fracture : politique, démocratie plus ou moins aboutie ici, régimes non démocratiques là ; démographique, vieillissement de la population en Europe alors qu'en Afrique et au Proche-Orient, plus de la moitié de la population a moins de vingt-cinq ans ; sociale, États providence contre précarité, et taux de chômage ; économique, revenu national brut par habitant variant de 1 à 10 ; culturelle, culture musulmane et culture chrétienne laïcisée.

La dissymétrie étant toujours à l'avantage de l'Europe et au détriment des pays des rivages africains ou proche-orientaux. Tous ces facteurs, propices aux mouvements de population, font que ces pays, sont à la fois pays de transit et d'émigration. L'Europe, depuis 1986, a imposé un système de visas, « frontière » artificielle supplémentaire.

LA MÉDITERRANÉE, ESPACE DE MOBILITÉ

Aujourd'hui, la Méditerranée est traversée par les migrations. Celles-ci commencent dès les frontières de l'Europe : Bulgarie, Roumanie, Croatie, Macédoine, Turquie, Ukraine, Maghreb, Albanie sont à la fois des pays de départ, de transit et d'accueil. Malgré la mondialisation des flux, la proximité historique, géographique et culturelle (langue, véhiculée notamment par les médias), continue à expliquer l'envie et le choix de l'Europe. Il en va ainsi de l'Espagne, où les migrants marocains constituent la seconde nationalité ; de l'Italie, où les plus nombreux sont les Roumains, les Albanais et les Marocains ; de la Grèce avec les Albanais ; de la France avec le Maghreb.

Immigration en Europe

Deux configurations migratoires dominant : le « couple migratoire » où une nationalité immigrée compte l'essentiel de ses membres dans un seul pays d'accueil (97 % des Algériens en Europe sont en France ; 70 % des Turcs en Europe sont en Allemagne) ; et la « quasi-diaspora », où une nationalité est répartie sur plusieurs pays européens. Il en va ainsi des Turcs et des Marocains, les deux nationalités non-européennes les plus nombreuses en Europe et réparties dans plusieurs pays : Allemagne, Autriche, Suisse, France, Belgique, pour les Turcs ; France, Italie, Espagne, Pays-Bas, Belgique, pour les Marocains. Les

pays situés aux portes de l'Europe sont devenus des pays de transit (Ukraine, Moldavie, Turquie) et la politique de l'Union européenne tend à spécialiser cette ceinture de l'Europe en une fonction de transit et de contrôle. Les rivages non-européens de la Méditerranée constituent, malgré la fermeture des frontières, une région d'émigration considérable : Maroc (3,1 millions d'émigrés), Turquie (3,3 M), Égypte (2,7 M), Algérie (1 M). Cette situation s'explique par le poids démographique important des jeunes, par un chômage massif et par un sous-emploi, même pour les plus qualifiés, par l'existence de politiques d'émigration centrées sur les devises dans ces pays (14 Md€ ont été transférés par les immigrés en Europe vers leurs pays d'origine en 2005), et destinées à alléger la pression sur le marché du travail et parfois aussi la contestation politique et sociale.

Les diasporas, hier considérées par l'État de départ, comme une menace pour sa souveraineté sont aujourd'hui l'objet de sollicitude car elles peuvent permettre d'exercer une influence dans les pays d'accueil : acceptation de la double nationalité, car beaucoup de pays européens ont ouvert, au cours des années 90, leur droit de la nationalité au droit du sol (Allemagne notamment, depuis 1999), alors que tous les pays musulmans sont des pays de droit du sang avec parfois l'allégeance perpétuelle comme le Maroc ; acceptation des droits politiques exercés par les non-communautaires à l'échelon local dans les pays d'accueil, et parfois même volonté d'accorder des droits politiques aux membres de la diaspora grâce à un vote consulaire ; reconnaissance des associations militant pour la condition de leurs ressortissants dans la cité et non plus seulement des amicales émanant des pays d'origine, implication de ces associations dans des programmes de développement local dans les régions d'origine. Des réseaux transnationaux matrimoniaux, commerçants, entrepreneuriaux traversent la Méditerranée et font de la frontière une ressource pour leurs échanges. D'autres encore en font une économie mafieuse du passage clandestin, de la prostitution et de la drogue.

L'Europe n'attire que la moitié des migrants africains de la Méditerranée, car ils se destinent aussi aux pays arabes, comme la Libye ou les pays du Golfe, ainsi qu'aux États-Unis et au Canada (10 % dont 60 % ont un diplôme d'Université). Certains pays des rivages non-européens de la Méditerranée sont aussi des pays d'immigration. C'est le cas d'Israël, de la Turquie, des territoires palestiniens, de la Jordanie. Il s'y ajoute un nombre inconnu de migrants

illégaux ou en transit, dont environ 100 000 migrants subsahariens au Maghreb, des Soudanais en Égypte. Des réfugiés irakiens y ont trouvé asile par milliers ainsi qu'en Jordanie et en Syrie. Certains pays de transit, comme le Maroc, cherchent à endiguer cette population venue du sud, comme l'Europe enjoint de le faire à travers les accords de réadmission qu'elle a signés : 20 000 arrestations de clandestins en moyenne de 2003 à 2005.

L'Espagne est la première destination de ces migrations en provenance du Sud. C'est le pays européen qui a connu la plus forte poussée migratoire depuis ces dernières années avec en moyenne 200 000 entrées annuelles : 15 % des migrants proviennent des rivages africains de la Méditerranée, 34 % d'Europe de l'Est, 43 % d'Amérique latine, 5 % d'Asie et 4 % d'Afrique, alors que l'image médiatique des Africains débarqués des *pateras* et *cayucos* sur les rives des îles Canaries donne à voir une Europe envahie par les Africains. Les pays d'Europe du Sud se sont dotés, depuis le milieu des années 80, de politiques d'immigration avec des caractéristiques qui les distinguent fortement des pays d'immigration traditionnels : adhésion progressive à l'« acquis communautaire », régularisations successives, accords bilatéraux de main-d'œuvre dans les niches d'emploi précédemment occupés par les clandestins. En revanche les pays non-européens de la Méditerranée, s'ils ont des politiques d'émigration, n'ont pas de politiques d'immigration, hormis la pénalisation de l'immigration illégale (Maroc : loi de 2003, Tunisie : loi de 2004) et encore moins de politiques d'intégration. Les immigrés y sont parfois regardés comme des concurrents et non de futurs citoyens.

Les enjeux

Les enjeux d'un tel face à face sont multiples : aggravation de la fracture créée par la frontière que constitue aujourd'hui la Méditerranée pour l'Europe, démographie et apports de main-d'œuvre, mais questionnements sur l'intégration en Europe, transferts de fonds, rôle des acteurs transnationaux dans le développement induit par l'exil, mais risque d'exode des cerveaux, sécurité dans l'après 11 septembre 2001, avenir du partenariat après les accords de Barcelone.

POLITIQUE EUROPÉENNE

Depuis les accords de Schengen de 1985, l'Europe a renforcé ses frontières extérieures et ouvert ses frontières intérieures avec l'idée que la pression migratoire venue du Sud de la Méditerranée était terminée ⁽²⁾. Un système de visas est venu compléter le dispositif pour les non Européens en 1986 et la suspicion a été accrue avec l'euro-péanisation des contrôles à partir des années 90 : Système d'information Schengen (SIS), c'est-à-dire identification informatisée des clandestins et des déboutés du droit d'asile dans l'espace européen ; recueil de données biométriques par le système *Eurodac* d'archivage des identités des demandeurs d'asile ; Système intégré de vigilance externe (*Sive*), par un ensemble de radars contrôlant les rivages Sud de l'Espagne et incluant les îles Canaries ; Agence *Frontex*, de solidarité policière européenne pour le contrôle des frontières. De nombreux Sommets européens ont donné la priorité à la lutte contre l'immigration clandestine dans les orientations européennes de la politique migratoire (renforcement des frontières notamment maritimes et négociation d'accords de réadmission pour faciliter le renvoi d'étrangers en situation irrégulière). La Commission européenne a ainsi proposé d'affecter plus de 2 152 M€ au contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne pour la période 2007-2013. Dans le même temps le *Livre vert* sur l'immigration de 2005 mettait l'accent sur le vieillissement de la population, les pénuries de main-d'œuvre et la nécessité d'attirer les compétences et les talents dans la compétition mondiale pour le recrutement des élites. Malgré cette sécurisation accrue des frontières, celles-ci sont devenues une ressource pour l'économie du passage, devenue florissante à la mesure de la difficulté croissante du franchissement de celles-ci. Une économie du voyage se construit, par les réseaux qui vivent, légalement ou non, de leur fermeture : trafics de papiers et de visas, agences de voyages clandestins, trafic de marchandises, passeurs et traite des êtres humains. Quelques points stratégiques, parfois villes frontières, en sont l'illustration la plus voyante (Gibraltar, Brindisi, mais aussi Kaliningrad et Istanbul) ou plus discrètes (les îles Canaries, l'île de Lampedusa, Ceuta et Melilla, Vlores). Des murs se construisent comme à Ceuta à l'initiative de l'Union européenne, avec des camps dans les pays de passage comme

(2) Catherine Wihtol de Wenden : *Faut-il ouvrir les frontières ?* ; Paris, Presses de Sciences-Po, 1999 ; et *Atlas des migrations dans le monde* ; Paris, Autrement, 2005.

au Maroc, en Libye ou à Malte. On compte environ 200 camps sur le territoire européen, auxquels s'ajoutent ceux installés dans les pays limitrophes : prisons, zones d'attente, centres de rétention avant la reconduction à la frontière, lieux d'accueil et d'assistance. Ces mesures dissuasives et répressives tendent à accroître la sédentarisation aléatoire de ceux qui ne peuvent plus repartir, car plus on ferme les frontières, plus les migrants s'installent, alors que plus on les ouvre comme on l'a fait depuis 1991 à l'est de l'Europe, plus ils circulent. De plus, le renforcement des frontières tend à accroître la pression migratoire aux portes de l'Europe, faute d'échanges et de fluidité et à créer de nouvelles fractures à l'intérieur même des sociétés européennes, par absence de dialogue. L'immigration clandestine, qui n'a pas cessé depuis la fermeture, se poursuit, créant des poches d'esclavage moderne pour rembourser le coût du voyage et les morts s'accumulent aux frontières : on compte 3 300 morts sur les rives du détroit de Gibraltar entre 1997 et 2001.

Le dialogue euro-méditerranéen

Depuis 1995, le processus de Barcelone, ouvert par un accord de partenariat entre l'Union européenne et les riverains non-européens de la Méditerranée, a inscrit la migration dans le processus du co-développement, proposant la circulation des biens comme alternative à la circulation des hommes. L'ambition initiale était de créer un cadre innovant et global de dialogue, d'échange et de coopération afin de promouvoir la paix, la sécurité et la prospérité autour du bassin Méditerranéen. Signé par les quinze États membres de l'Union d'alors et par douze États méditerranéens dont deux (Chypre et Malte) ont adhéré à l'Union en 2004, le partenariat compte aujourd'hui, outre les 27 membres de l'UE : l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, Israël, la Jordanie, l'Égypte, le Liban, la Syrie, la Turquie et l'Autorité palestinienne. Un statut d'observateur est accordé à la Libye et à la Mauritanie pour les conférences euro-méditerranéennes des Affaires étrangères. Se substituant aux accords bilatéraux entre le Nord et le Sud existant depuis les années 70, le partenariat se divise en trois volets : politique et sécurité (créer un espace de paix et de stabilité grâce à la promotion des droits de l'homme et aux progrès de l'état de droit) ; économique et financier grâce à la création d'un espace de libre-échange à l'horizon 2010 ; social, culturel et humain grâce au dialogue des cultures. Les entraves apportées à la circulation des

hommes viennent contredire fortement ce partenariat, mis en œuvre à travers des accords bi et multilatéraux. Dans le domaine des migrations, les programmes *Meda I* (1995-1999) et *Meda II* (2000-2006) ont cherché à développer des formes de co-développement décentralisé dans les pays du Sud en s'appuyant sur les associations partenaires du développement ⁽³⁾. Très vite les espoirs ont été déçus à cause de la mise en place du dispositif sécuritaire européen de contrôle des frontières et de lutte contre le terrorisme (les aides au développement étant conditionnées à la capacité de contrôler l'immigration clandestine), de la dissymétrie des échanges commerciaux, de l'absence de démocratisation des régimes politiques, de l'instabilité dans la région (dépendance du dialogue à l'égard du conflit du Proche-Orient), de la corruption, du terrorisme islamique et de la faible appropriation du partenariat par les pays du Sud. L'agriculture et la pêche, seuls secteurs produisant de façon compétitive au Sud se heurtent à un dispositif européen protectionniste. En Europe, le dialogue euro-méditerranéen est loin d'intéresser tous les États de l'Union, certains d'entre eux étant davantage tournés vers le voisinage avec l'Est ou vers l'Union nordique. Parfois même, les programmes de réajustement dictés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont eu pour effet d'accélérer l'exode rural et, à terme, les migrations sous couvert de moderniser les structures de production. Un régionalisme méditerranéen fondé sur la coopération décentralisée tarde à se dessiner.

Migrations et développement

On a souvent coutume de considérer que le développement est une alternative à la migration, ce qui est une proposition acceptable à la condition que l'on distingue le long terme, où l'on a vu les migrations de travail peu qualifié se tarir au fur et à mesure que les pays de départ entraient dans une phase de croissance comme ce fut le cas de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce ; et le court terme, où la relation entre migration et développement est plus complexe car les deux phénomènes s'auto-entretiennent réciproquement.

Ainsi, les travaux de l'OCDE ont montré, depuis 1994, que la migration est un facteur du développement : les transferts de fonds

(3) Thomas Lacroix : *Les associations marocaines de développement* ; Paris, Presses de Sciences-Po, 2005. Voir aussi Alexis Borev : « 10 ans de partenariat : bilan mitigé », et Catherine Wihtol de Wenden « Questions migratoires », dossier « Euro-méditerranée, enjeux et défis », *Après-demain*, avril-septembre 2006.

des migrants vers les pays d'origine permettent à ceux qui sont restés sur place de mieux vivre ; un dialogue transnational, social et culturel ; voire porteur de développement politique, s'établit « par le bas » à travers les migrants entre sociétés d'origine et d'accueil ; les migrants se constituent parfois acteurs du développement à travers des initiatives de coopération locale décentralisée porteuses de projets collectifs. À l'inverse, le développement favorise la migration dans la mesure où la transformation des structures traditionnelles est souvent porteuse d'exode rural, les familles des immigrés restées au pays deviennent dépendantes des transferts de fonds aux dépens de leur propre initiative. Beaucoup de pays européens ont créé, à partir du milieu des années 70, des politiques de retour assorties d'un pécule pour inciter les immigrés à retourner définitivement chez eux (Allemagne 1972, France 1977). Dans certains cas, la politique de retour s'est accompagnée d'une politique de formation et de réinsertion (accords franco-algériens de 1981, politique française de retour de 1984, mission *Sami Naïr Immigration et développement* de 1998). La plupart de ces politiques se sont soldées par un échec, faute de véritable politique de réinsertion et du fait d'avoir associé la dynamique migratoire et les processus de développement. Car le développement ne peut être une politique de retour déguisée.

Une autre tentative d'agir par la migration sur le développement a consisté à faire des migrants les acteurs du développement. Constatant que les aides publiques au développement de l'Europe vers les pays du Maghreb restent faibles, et que les investissements des entreprises sont souvent sans effets car ne touchant pas toujours les populations concernées, les partenariats de coopération décentralisée et les programmes de développement européens ont cherché à orienter les transferts de fonds des migrants (seule véritable manne venant d'Europe) vers des investissements d'intérêt collectif. Ce processus a été réalisé grâce à une « bancarisation » de l'argent envoyé et au financement européen d'associations de développement conduites par les migrants eux-mêmes dans leurs régions d'origine. Cependant, il ne faut pas attendre que tous les migrants aient la « trempe » de chefs d'entreprise car beaucoup de primo-migrants reviennent chez eux pour prendre la retraite ou se mettre à leur compte dans un projet café-commerce-taxi peu créateur d'emplois. Le profil des nouveaux migrants a changé : ils ne partent plus poussés par la misère, ni par la pression démographique mais dans l'absence d'espoir par le désir de

se réaliser et l'envie d'Europe. Ils n'ont pas pour objectif le retour ou le regroupement familial, mais un projet individuel de réussite économique et culturelle. C'est pourquoi il ne faut pas chercher dans le développement la solution miracle à court terme à la migration, ni dans la migration la solution miracle au développement. De plus, la mondialisation et ses formes diverses de mobilité (des informations, des marchandises, voire des idées) tendent à reconsidérer la migration comme un « bon signe » de la vitalité et du désir de s'en sortir des populations, qui se désolidarisent de leur État d'origine pauvre, corrompu, non démocratique, instable et qui ne leur offre rien. C'est pourquoi il est vain de voir dans la migration, surtout quand il s'agit d'élites, un nécessaire exode des cerveaux. Beaucoup de pays n'ont pas un marché du travail susceptible d'absorber tous les qualifiés qu'ils produisent, et dont certains sont délibérément destinés à « l'exportation » : il en va ainsi des ingénieurs pétroliers, des infirmières, des informaticiens, des médecins hospitaliers et autres professeurs de mathématiques et de technologie qui manquent en Europe ou dans les pays du Golfe. Dans certains cas, les élites ne fuient pas, elles voyagent et font bénéficier leur pays de l'expérience acquise à l'étranger. Dans d'autres, les diasporas qu'elles constituent peuvent être un pôle de développement, comme chez les entrepreneurs transnationaux méditerranéens.

L'islam

Enfin, l'islam constitue aussi un enjeu dans la construction de l'espace migratoire méditerranéen. Dans le passé, l'Europe s'est construite là où les puissances musulmanes se sont retirées, comme en Andalousie ; ou n'ont pas réussi à pénétrer comme à Malte, à Lépante, à Vienne. L'islam est aussi marqué par le passé colonial dans sa relation avec l'Europe et, plus récemment par l'immigration et par les formes de radicalisation du religieux : conflits de droits lors de mariages mixtes, garde des enfants, polygamie et excision chez certaines populations subsahariennes (Mali), mariages arrangés notamment en Turquie, éducation des filles, foulards, femmes confinées à la maison autour d'antennes paraboliques qui rediffusent des émissions de la région d'origine, inscription de l'islam dans le paysage urbain avec mosquées et salles de prière, librairies musulmanes, carrés musulmans dans les cimetières, boutiques de prêt-à-porter musulman, boucheries hallal et épiceries sans alcool. Toutes ces images, volontiers

médiatisées dans l'opinion publique et souvent remises en cause par les travaux de recherche, n'en répandent pas moins dans l'opinion publique un sentiment de rupture même si le dialogue existe. Le nombre de mariages et de couples mixtes, la diversification ethnique et culturelle des grandes métropoles de la Méditerranée, l'inscription du vivre ensemble parmi les agendas des pays européens, quels que soient les modèles adoptés (intégration, multiculturalisme, droits des minorités), le sentiment chez les générations issues de l'immigration qu'ils sont d'abord des nationaux de leurs pays d'accueil tout en étant aussi, à titre privé, des musulmans et des nationaux du pays de leurs parents du fait de la multiplication des doubles nationaux montrent que des convergences sont en cours ⁽⁴⁾. Mais la confrontation de l'islam avec la laïcité française ou la sécularisation des autres pays européens est souvent une rude épreuve réciproque car l'islam, religion d'État dans plusieurs pays de départ ou religion de l'écrasante majorité, devient religion minoritaire, regardée comme la religion des pauvres, des ex-colonisés. Le financement de ses associations et lieux de prière par les pays du Golfe et les explosions de terrorisme, en France en 1995 (affaire Kelkal et attentats sur le RER), en Espagne en 2004 (attentats de Madrid), au Royaume-Uni en 2005 (attentats du métro londonien) et 2006 (tentative d'attentat aérien sur les vols entre Londres et les États-Unis) ont aggravé les fractures, favorisant la montée en puissance d'une crainte de l'étranger montré comme une menace, même si le 11 septembre 2001 n'a eu qu'un impact limité en Europe.

CONCLUSION

L'espace migratoire méditerranéen est à la fois un espace concrétisé par les frontières, les échanges, les transferts de fonds et les réseaux transnationaux, économiques, culturels et familiaux, les expériences de dialogue et de co-développement et un espace imaginaire fait de face-à-face, d'envie d'Europe, de passions et de haines réciproques. Dans le contexte de la mondialisation des flux migratoires, la Méditerranée est l'un des points centraux de passage, de

(4) Sylvain Brouard, Vincent Tiberj : *Français comme les autres*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2005. Voir aussi Catherine Wihtol de Wenden : « L'intégration des populations de culture musulmane en France. Trente ans d'évolution », in Mohammed Arkoun (dir.), *Histoire de l'islam et des musulmans en France du Moyen-Âge à nos jours* ; Paris, Albin Michel, 2006, p. 800-821.

L'espace migratoire
méditerranéen
et ses enjeux

fracture et de mobilité, au même titre que la frontière américano-mexicaine, russo-chinoise et plus encore que les nouvelles frontières de l'Europe à l'est, car elle est chargée d'histoire et définie par une géographie minutieuse. Mais cet espace migratoire est aussi évolutif, défini par le régime des visas, les accords et sommets européens sur la lutte contre l'immigration clandestine, la situation démographique et éducative des pays de départ, leur transformation politique, les opportunités d'emplois des pays d'accueil, leurs politiques sélectives d'entrée, la dynamique des réseaux transnationaux, la transformation des zones de départ en zones de transit et d'accueil et l'apparition de nouveaux foyers de migration, plus au sud ou plus à l'est. Les enjeux qu'il soulève contribuent aussi à le façonner.

Catherine WIHTOL de WENDEN

Directrice de recherche au CNRS (Ceri) et docteur en sciences politiques (Institut d'études politiques de Paris), Catherine Wihtol de Wenden est une politologue et une juriste française.

Le nécessaire rapprochement des hommes

Nora MENIAOUI

Partant du principe d'un réel potentiel de la région méditerranéenne, le système transméditerranéen, et non plus euroméditerranéen, proposé dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée est certainement l'occasion de transcender les dissymétries des relations entre les partenaires, en s'appuyant non plus sur ce qui les éloigne, mais plutôt sur ce qui les rapproche. Ainsi, les partenaires ont tout intérêt à œuvrer en faveur du rapprochement des hommes.

L'Union européenne directement concernée par la sécurité (ou du moins menacée par le risque de « non-sécurité ») en Méditerranée, a toujours fait valoir la nécessité d'un dialogue constant. Seulement dès le départ, le climat est miné par les malentendus conceptuels et rhétoriques autour de l'analyse et du constat de la sécurité *post-guerre froide*, surestimant les risques et réduisant les réponses au *modus operandi* militaire. La *realpolitik* prend le dessus, laissant émerger le caractère « multidimensionnel des causes des crises et des conflits », impactant « les nécessaires réponses aux défis que pose aujourd'hui la politique de sécurité », et conduisant « de la même façon à une modification à long terme des structures et à l'élimination des causes profondes des conflits ainsi qu'à la capacité de mettre en œuvre une politique directement efficace de la paix » ⁽¹⁾. Cette démarche globale intégrant une notion de sécurité extensive semble bien avoir comme socle principal l'Europe.

Aussi, les systèmes de coopération euroméditerranéens sont-ils apparus davantage comme des moyens de protéger l'Europe dans ses frontières, laissant s'éloigner la notion même de partenariat basé sur

(1) Discours du ministre allemand de la Défense, Munich, 3 février 2002, Documents d'actualité internationale, n° 8, 15 avril 2002, p. 281.

le dialogue et la compréhension, pour éradiquer toutes les formes de risques sécuritaires au Sud comme au Nord. La sécurité régionale euroméditerranéenne piège l'Europe, et par voie de conséquence les structures décisionnelles et de réflexions auxquelles elle participe.

La sécurité européenne est au cœur des débats, les pays dits du Sud étant invités à y concourir. Une définition, et donc des réponses européo-centrées de la sécurité en Méditerranée sont élaborées, construites et mises en application par les pays Sud-méditerranéens. Cette situation interroge ces derniers beaucoup plus sur leurs capacités à proposer des garanties sécuritaires à l'Union européenne, qu'à leurs aptitudes à dialoguer et à interagir avec elle. La question des flux migratoires devient le nœud gordien des débats, traduisant les tensions et les incompréhensions qui divisent le Nord et le Sud. L'équation peut se résumer comme telle : des pays européens focalisés sur la dimension sécuritaire du phénomène migratoire, entendu dans son acception exclusive et réductrice de menace ; et des pays du Sud, désireux d'échanges et de coopération, mais assujettis à l'enregistrement des contraintes européennes. L'absence de réelle politique sociale d'aide au développement, de construction d'un véritable espace de dialogue Nord-Sud, génère au Sud un mouvement de méfiance, voire de défiance à l'égard de l'Europe.

Par conséquent, la sécurité ne doit pas se résoudre à une simple problématique unilatérale de préservation des intérêts européens. L'espace euroméditerranéen est un espace où finalement « tout se mêle, le pétrole, Jérusalem, le Maghreb et nos banlieues » ⁽²⁾. Il s'agit donc de dépasser la volonté de rayonnement, et de marquer les relations euroméditerranéennes par un *leadership* européen dynamique, c'est-à-dire à l'écoute d'une région qui lui parle.

L'interdépendance des relations internationales entre les États est aujourd'hui manifeste, cependant les contraintes actuelles imposent certainement une évolution du concept. En effet, en Méditerranée, cette interdépendance est aussi politique et économique, et peut être comme moteur de stabilité, de sécurité et de développement durable ⁽³⁾. C'est donc par un partage des tâches et des responsabilités devant les risques et les réalités (nous entendons par là toutes les formes d'insécurité

(2) Pierre-Patrick Kaltenbach, *Le Monde*, 15 mars 1991.

(3) Communication de la Commission européenne, 11 mars 2003, portant sur la nouvelle politique de voisinage de l'Union européenne.

résiduelles ou globales) que peut se forger une vraie « garantie de la paix, de la sécurité et de relier l'action nationale à celle régionale et l'action mondiale aux nécessités d'une politique de stabilité régionale » (4).

S'inscrivant dans une dynamique transméditerranéenne, l'Union pour la Méditerranée pourrait alors confier à ses acteurs l'opportunité de bâtir un espace commun de coopération fondé sur la centralité du lien méditerranéen. Devant répondre à des considérations de solidarité, cette politique doit écarter toute logique de puissance, symptomatique des principes post-bipolaires de régionalisation, en offrant de réels mécanismes de coopération aux pays riverains de la Méditerranée n'appartenant pas à l'Union européenne. Les notions d'espace partagé et d'identité commune doivent alimenter ces échanges. Le cadre coopératif multilatéral est inéluctable et s'exprime d'abord par le dialogue et la compréhension au-delà des coalitions institutionnelles segmentaires. L'intention de promouvoir une culture transméditerranéenne est caractérisée, et tous les pays concernés par le projet d'Union pour la Méditerranée doivent corroborer l'attachement à cette communauté. La réflexion doit être axée sur le rapprochement entre les peuples, sur la définition des actions et la mise en œuvre de moyens permettant d'endiguer les dynamiques nationalistes identitaires.

Ainsi, rapprocher les hommes dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, c'est affermir la participation des sociétés civiles et encourager la formation de réseaux pluridisciplinaires. La solidarité transméditerranéenne se trouvera exaltée par ces liens humains, et non exclusivement étatiques. La mise en place de réseaux de formation et de recherche incarnerait l'expression de la volonté politique de parvenir à une entente sur des intérêts et des besoins fondamentaux communs (développement économique, paix, stabilité). Seulement les champs d'action et les moyens mis en œuvre doivent être à la hauteur du rayonnement régional ; la crédibilité du projet en dépend.

Aujourd'hui un ressenti mêlé de fascination et de frustration, s'amplifie considérablement à un moment où « l'Autre » est stigmatisé, où la sécurité devient le thème central de tout échange. Si l'Europe et la Méditerranée veulent éviter d'en arriver à une politique

(4) Discours du ministre allemand de la Défense, *op. cit.*

construite sur des imaginaires fortement antagonistes, elles doivent reconstituer des espaces de valeurs et de solidarités communes. Les objectifs européens et les besoins méditerranéens ne pourront se réaliser que dans le cadre de la coopération, conçue dorénavant comme seul mécanisme garantissant la sécurité et la stabilité politique. La connaissance de « l'Autre » passe donc par l'échange et la formation, par le rapprochement des hommes et des idées. Cette affirmation, aussi simpliste soit-elle, est la seule permettant de mettre un terme aux préjugés, aux stéréotypes, aux représentations très sommaires qui nourrissent les incompréhensions, les malentendus. Il est donc primordial de mettre en place des programmes de formation sur des thèmes chers aux riverains en vue précisément de travailler à une connaissance mutuelle. Ces programmes devront être codirigés par les sociétés civiles tant du Nord que du Sud. Leur localisation géographique est également un élément fondamental, en ce sens où les futurs séminaires devront être basés tant dans le Nord que dans le Sud.

Le postulat pour promouvoir les échanges est la reconnaissance de la différence et de l'hétérogénéité comme réalités propres au monde qui nous entoure. Ces différences d'opinions, de points de vue et de valeurs existent non seulement au sein de chaque société, mais également entre les sociétés. Par suite, les enceintes de formation proposées dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, devraient s'atteler à traiter de ces divers points de vue avec la ferme intention de comprendre ceux qui voient le monde différemment et d'apprendre. Un rapprochement des hommes efficace impose une interaction en faveur d'une ouverture d'esprit au nom du partage des idées, et d'une connaissance approfondie des multiples processus de pensée permettant d'observer et de comprendre les choses. Cette interaction induirait certainement une réelle introspection : encourager les peuples à communiquer à travers les frontières qui les définissent peut aussi être l'occasion de les remettre en question.

Dans cet univers de plus en plus mondialisé et interdépendant où la rencontre des hommes est inévitable, il est nécessaire que les communautés et les individus affermissent leur aptitude à dialoguer par le biais de la formation, terrain même de la connaissance. Les établissements d'enseignement supérieur ont là un rôle important à jouer, au même titre que d'autres enceintes de formation. En attendant la concrétisation d'un *Érasmus* méditerranéen, certaines disciplines et compétences propres à chacun pourraient être approfondies et renforcées.

Concrètement, il conviendrait de prévoir des formations en commençant tout d'abord par identifier et étudier les thèmes qui intéressent et préoccupent les pays liés par l'Union pour la Méditerranée. Le contexte actuel invite à mettre l'accent sur la circulation accrue des biens, des services et du savoir dans le monde ; la mobilité accrue des idées impose de favoriser celle des personnes. Il ne s'agit pas de contribuer à l'homogénéisation des idées, mais plutôt de collaborer de façon plus étroite pour « un vivre ensemble » déterminé par la diversité culturelle. La viabilité des échanges sera garantie par un calendrier précis, seul le lieu des formations devra changer.

Enfin, les programmes proposés doivent privilégier une plus grande cohésion de l'espace transméditerranéen sur la base d'une véritable coopération interrégionale et des actions communes utilisant notamment les réseaux existants. Il est indispensable d'inciter à l'émergence de projets visant à la structuration de cet espace par la valorisation, l'intégration et le renforcement des liens économiques, sociaux et culturels des rivages méditerranéens. L'initiation et la co-animation de cette coopération par l'expérimentation d'une approche scientifique qui prend en compte les cultures régionales et les spécificités des territoires, doivent se trouver au cœur de ce volet de l'Union pour la Méditerranée. Il convient donc de mettre en place un partenariat porteur d'un fort capital scientifique, riche et diversifié, prévoyant un ensemble complet de disciplines scientifiques, technologiques et humaines. La mise en commun des ressources et la dynamisation des synergies doivent renforcer les capacités opérationnelles d'intervention des acteurs régionaux et mieux les engager dans l'interculturalité transméditerranéenne. L'implication des hommes est essentielle pour faire vivre l'Union.

Nora MENIAOUI

Juriste de formation, Nora Meniaoui achève un doctorat de droit public et relations internationales à l'Université de Lille II, dont le sujet porte sur les relations entre l'Union européenne et le Maghreb dans la gestion de la sécurité.

Quel espace juridique pour le projet d'UPM ?

Oriane GINIES

Cet article a pour objectif de soulever les problématiques du montage du projet d'UPM et de tenter de définir l'espace juridique dans lequel il pourrait éventuellement prendre forme ; contraintes qui ne peuvent être ignorées.

Le droit existe comme un langage, il protège et oriente nos ambitions, limite leurs portées, les encadre de manière contraignante pour leur donner une légitimité ; ainsi les traités et accords internationaux signés par les États définissent leurs relations, et modèlent leurs projets communs, tout en légitimant leurs actions.

Le droit dans l'espace méditerranéen recoupe les différents projets de sécurité du bassin, tels que la sécurité maritime, la sécurité quotidienne des Méditerranéens, le rapprochement des hommes et de manière plus large l'objectif global de sécurité. Tous les domaines relatifs à la mise en œuvre de l'Union tels que : les fonds marins, l'environnement, les transports maritimes, mais également les échanges commerciaux entre les États riverains, sans oublier la question de la sécurité civile et de l'énergie, sont encadrés par des règles de droit.

Que signifient ces exigences juridiques dans le cas du projet d'UPM ?

Le droit codifie, encadre et légitime les démarches portant création de l'Union pour la Méditerranée (UPM).

Le droit traduit de ce que les États veulent mettre en forme. Ce nouveau projet ne peut ignorer les accords de coopération, toujours en vigueur, qui lient les États dans leurs démarches ; et avec lesquels il doit être juridiquement compatible. Ainsi le droit jalonne la réalisation d'une ambition internationale et codifie les volontés et les coopérations envisagées.

Le droit, prescriptif et contraignant, doit permettre à l'UPM de se fonder dans l'espace juridique existant. Dans la perspective de cette réalisation, tout n'est donc pas à réinventer, et il est important d'adapter les nouvelles ambitions aux réglementations antérieures afin d'éviter la multiplication des informations et des accords ou partenariats. Le droit a bien un rôle de création et de mise en forme du projet et assure la protection de son avancement.

Enfin, il permet au projet d'exister de manière légitime et unique, tout en assurant la pérennité des accords signés et des relations interétatiques. Au-delà de la légitimité dans son acception commune, le projet suppose de surcroît l'adhésion des États et des populations concernées.

LE RESPECT DU DROIT EXISTANT

Du bilatéral au multilatéral

Les États du bassin Méditerranéen ont signé de nombreux accords de coopération économique. Le premier d'entre eux, a été signé en 1955 entre le Liban et la France ; par la suite, de nombreux autres partenariats sont venus développer les relations économiques. Chaque État engagé dans cette démarche modifie sa réglementation nationale pour l'adapter à ces nouvelles obligations. D'autres accords ont été mis en place, concernant notamment le domaine de la santé, des sciences médicales et de la prévention des maladies.

Le partenariat Euromed initié par la Conférence de Barcelone en novembre 1995, a substitué aux accords commerciaux bilatéraux existants des accords d'association, dans une perspective globale et multilatérale. Ainsi, tous les pays méditerranéens peuvent bénéficier des accords d'association Euromed, et aujourd'hui la libéralisation du commerce des produits industriels est devenue une réalité tangible.

En mettant en place de tels accords d'association, l'encadrement juridique protège et favorise les échanges économiques, et stimule les implantations de firmes ou PME étrangères, en augmentant les engagements des banques internationales. Ce mécanisme instauré par Barcelone est le résultat de la volonté des États d'harmoniser ce qui existait auparavant (droit douanier, programmes financiers, etc.).

Le projet d'UPM ne peut manquer de s'inscrire dans cette logique de normalisation. La future Union doit, notamment, envisager de combler les nombreuses lacunes du processus de Barcelone et se poser la question du domaine de coopération dans lequel le travail pourrait être effectué. La politique de voisinage fixée par l'Euromed couvre un certain nombre de politiques de proximité, le projet d'Union doit respecter ces démarches antérieures qui ont constitué une avancée majeure. En d'autres termes, il s'agit de créer un avenir qui prend soin du passé.

Les traités européens

Après le compromis entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel, les deux pays ont présenté un texte au Conseil européen en mars 2008, qui intègre les 27 pays membres de l'UE et la Commission européenne. Le processus de Barcelone devrait s'élever à un niveau supérieur pour devenir l'UPM et être redynamisé, ainsi que stimuler le partenariat Euromed, mais dans un même temps, les procédures risquent de se compliquer. Au niveau institutionnel, il a été décidé de créer un secrétariat permanent ainsi qu'une coprésidence par deux pays riverains, l'un membre de l'UE, l'autre non.

L'idée s'impose que l'UPM, doit pouvoir compter sur les investissements et le soutien de l'UE (même si les fonds d'investissements privés joueront un rôle important dans la mise en place de projets) ; sa légitimité est à ce prix. Une nouvelle démarche va être mise en œuvre : les fonds ne vont pas être distribués au Sud de la même façon que pour le processus de Barcelone, mais constitueront la base des projets que les États monteront ensemble dans un esprit de coopération et de réel partenariat. La Commission européenne conserve la gestion du budget communautaire qui sera alloué pour la période 2008-2010 aux pays du Sud.

Il semble important de s'appuyer sur les traités antérieurs et constitutifs de l'Union européenne, afin de se poser la question de la place de l'UPM par rapport à l'UE. La coopération euro-méditerranéenne et l'UPM sont complémentaires l'une de l'autre. Le terme de coopération ou encore de travail en commun est souvent évoqué, mais quand le sommet des chefs d'État et de gouvernement se sera réuni en juillet, quelles seront les décisions prises, quelles seront les manifestations concrètes de ce nouvel angle d'approche ?

La place de l'UPM « au côté de l'UE » est ambivalente. La transposition des réglementations européennes dans l'espace juridique national est souvent mal vécue par les États, et en surajoutant les normes « méditerranéennes » qui découleront de la multitude de projets formant le socle des relations entre États riverains, on risque de scléroser les petites avancées du processus de Barcelone et bloquer toute accélération potentielle du projet. Ce mécanisme est à surveiller de près dans son fonctionnement. L'idée de projets concrets à élaborer en commun avec tous les riverains de la Méditerranée est extrêmement positive, il est important de rapprocher les hommes autour de leurs inquiétudes communes pour avancer. La place de ces projets qui devront se légitimer dans l'espace européen et euro-méditerranéen existant est plus délicate. La question n'est pour l'instant pas soulevée, mais les problèmes liés à cette nouvelle structure vont apparaître sitôt les contours politiques du projet établis.

Le partenariat euro-méditerranéen, depuis 1995, connaît trois dimensions : une dimension bilatérale (l'UE et un seul État) et régionale (dialogue Sud/Sud) ainsi que de manière plus globale une dimension multilatérale qui sous-tend le dialogue Euromed et les accords bilatéraux. Cette toile tissée depuis plus de dix ans doit être rationalisée par les nouvelles ambitions de l'UPM. Les États dits du Sud attendent un mécanisme simple, une procédure claire et transparente pour, avant tout, favoriser les échanges commerciaux. En souhaitant redynamiser le processus de Barcelone, l'UPM doit rationaliser les procédures et éviter la multiplication des projets et accords qui alimentent la confusion.

Les traités internationaux

Tant qu'on reste au niveau européen, on peut espérer trouver des solutions en jouant de la bonne volonté de tous. Le problème peut s'avérer plus difficile à résoudre au niveau supérieur.

En signant de nombreux traités internationaux, les États ont engagé leur responsabilité. L'UPM va devoir composer, avec ces accords pour ne pas entrer en conflit avec le droit international établi. « Union de projets », l'UPM doit en créer une multitude, les accords et partenariats qui y seront attachés devront rester en conformité aux traités et accords internationaux signés dans tous les domaines qui peuvent intéresser de près ou de loin l'UPM, le tout risquant de ne pas

donner toute la visibilité souhaitable. Prenons l'exemple d'un projet pour l'environnement et le développement de la sécurité alimentaire : l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, ou encore le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) sont certainement compétents ; pour les normes de santé publique, hygiène et autres, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ; mais aussi pour les dispositions économiques, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; pour les questions de sécurité et de coopération, l'Organisation de sécurité et de coopération européenne (OSCE), etc. On peut sans doute parler de possible imbroglio juridique à l'horizon.

DÉFINIR UN ESPACE JURIDIQUE

L'existant

L'Union européenne est très engagée politiquement dans cette région. Le partenariat de Barcelone comprend trois volets.

Le volet politique, avec un renforcement du dialogue visant à créer « une zone de paix et de stabilité ». Les participants s'engagent notamment à développer l'état de droit et la démocratie, à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les difficultés du processus de paix au Proche-Orient ont empêché l'adoption des mesures de confiance prévues dans la déclaration de Barcelone.

Le volet économique, le processus vise, à travers les accords d'association, l'instauration, progressive d'une zone de libre-échange d'ici 2010. Il prévoit une coopération financière *via* le programme Meda et les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Enfin, **le volet social, culturel et humain**, doit développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

Par l'intermédiaire de ce partenariat qui encadre les relations bilatérales et multilatérales entre l'UE et les pays riverains de la Méditerranée, le département général des relations extérieures de la Commission européenne est responsable au niveau économique, des accords de coopération et d'association signés par les États, de la bonne marche du processus de Barcelone, de l'allocation des fonds de

soutien au Proche-Orient par le programme *Middle East Peace Process*, de la création de l'*Euro-Mediterranean free trade area* entre l'UE et 12 partenaires méditerranéens et de plusieurs autres programmes tel que *Meda* (acronyme de mesures d'ajustements) qui a eu pour première base juridique le règlement *Meda* de 1996 (règlement CE n° 1488/96 du Conseil) qui couvrait la période de 1995 à 1999 et le dotait d'un budget de 3 435 M€. Les principaux objectifs et domaines d'intervention s'inspirent directement de ceux de Barcelone de 1995. Plus de 85 % de son budget est consacré à des programmes bilatéraux visant à aider les partenaires méditerranéens dans leurs projets. Les crédits *Meda* restants vont dans les trois volets déjà évoqués du Processus de Barcelone.

La Banque européenne d'investissements (BEI) a mis en place un nouvel instrument financier : Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (*Femip*) destinée à favoriser la modernisation et l'ouverture des économies des pays partenaires méditerranéens. Et enfin, le programme *Euromeda*, qui est une plate-forme pour les échanges économiques entre les PME des pays de l'UE et de la Méditerranée.

Au niveau culturel, de nombreux autres programmes ont été mis en œuvre tels qu'*Euromed héritage* (promotion et préservation du patrimoine), *Eumedis* (contribuer à l'amélioration et au développement qualitatif de la société de l'information euro-méditerranéenne dans la perspective du développement économique) : programme qui finance *EUMed connect* (réseau *Internet* dédié à la recherche et aux activités non commerciales), *Euromesco* (réseau de 47 instituts de recherche et de centres universitaires), *Femise* (forum euro-méditerranéen des instituts économiques, chargé de l'analyse socio-économique du partenariat) ou encore la Fondation Anna Lindh (pour le dialogue entre les cultures, financée par la Commission européenne et les pays du partenariat), l'*Ipemed* (Institut européen de la Méditerranée), *Medcoop* (Collectif pour le développement de la coopération décentralisée en Méditerranée), Institut de la Méditerranée, *MEDEA* (Institut européen de recherche sur la coopération méditerranéenne et euro-arabe), etc.

Signalons l'existence du Comité droits de l'homme et démocratie et du réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme

(REMDH) qui regroupe des organisations présentes dans plus de 20 pays de la région euro-méditerranéenne.

Le Conseil européen, le Conseil de l'UE et le Parlement européen jouent également un rôle fondamental dans la politique de voisinage entre l'UE et les pays méditerranéens. Cette nouvelle politique définie par la Commission européenne et approuvée par le Conseil de l'Union européenne en 2004, a pour ambition d'éviter l'apparition de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et leurs voisins et de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous ; ainsi que de favoriser les échanges commerciaux, les projets de recherche et d'innovation conjoints, la liberté de mouvement, etc.

Le Dialogue 5 + 5 est une enceinte informelle issue d'une idée lancée dans les années 80, il comprenait à la base des pays du Nord (Portugal, Espagne, France et Italie) ainsi que les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie et Libye) des rives occidentales de la Méditerranée. Malte en est devenu le dixième membre en 1991. Après un début laborieux en 1990, des rencontres régulières se tiennent depuis 2001, au niveau des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur. La Commission européenne y est désormais conviée depuis 2003.

Le dialogue méditerranéen de l'Otan est un forum de consultations politiques et de coopération pratique vieux d'une dizaine d'années, qui comprend un élément bilatéral et un élément multilatéral et auquel participent des pays de la région méditerranéenne. Il est différent de l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI) qui vise à promouvoir une coopération essentiellement pratique sur une base bilatérale avec les pays intéressés de la région du Moyen-Orient élargi.

Les projets envisagés

L'environnement est en bonne place dans les projets de l'UMP. La Convention de Barcelone ou « Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution » est entrée en vigueur le 6 février 1978 ainsi que le Plan d'action pour la Méditerranée sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), résultat d'un effort de coopération régionale qui implique l'Union européenne et 21 pays riverains. Toutefois, rien n'a depuis été concrètement réalisé. Beau projet pour l'UMP alors que, selon

l'ambassadeur Leroy, chargé du dossier, la pollution sur l'environnement du fait des déchets urbains, des eaux usées et des émissions industrielles, menace les rives et les espèces marines ⁽¹⁾. Ce nouveau projet pourra faire l'objet d'un programme d'étude entre l'UE et les pays riverains et compléter juridiquement la convention de Barcelone de 1976. Pour les questions plus larges touchant l'environnement, un programme de soutien et une coopération renforcée entre les États devrait être mise en place.

Tous les pays s'accordent sur la nécessaire diversification de leurs sources d'énergie et sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Un véritable plan solaire méditerranéen, qui intéresse nombre de grandes entreprises européennes, sera bienvenu.

Un autre projet portant sur le rapprochement des hommes, par l'échange des savoirs et les partenariats entre universités pourrait être intégré facilement au programme *Euromed connect (EUMedis)* ou *EuromeSCO*, cités *infra*. L'accent sera mis aussi sans doute sur la formation des jeunes pour que les métiers liés aux nouvelles entreprises, commerciales et industrielles, soient exercés par de jeunes professionnels compétents. Une coopération régionale accrue, à laquelle les patronats et les syndicats méditerranéens apporteront leur concours, permettra que des métiers porteurs de développement durable deviennent, pour des jeunes qui aujourd'hui ne reçoivent pas de formation qualifiante, la voie d'un avenir réussi dans leur pays d'origine, en même temps que se développera l'emploi. Partout de nouveaux métiers sont à inventer, y compris dans le secteur moteur de la recherche où il faut que l'Europe et la Méditerranée, riches de talents, retrouvent un pouvoir d'attractivité.

Dans le cadre de la sécurité maritime, et le contrôle des transports et autoroutes, non seulement un effort de simplification de ce qui a déjà été fait est nécessaire, et encore une fois, avec l'accord des États, pourquoi ne pas créer un *Euromed* maritime ? Développer les échanges et l'émergence de nouvelles entreprises, tels sont les objectifs du projet d'autoroutes maritimes qui pourraient progressivement compléter le transport du fret sur des voies routières déjà saturées, comme le propose notamment l'Égypte.

(1) <http://acturca.wordpress.com/2007/11/26/du-concret-pour-lunion-de-la-mediterranee/> : discours de l'ambassadeur Le Roy, 26 novembre 2007.

Un fonds méditerranéen de co-développement des infrastructures, qui s'articulera avec la nouvelle facilité d'investissement dans le voisinage mise en place au sein de l'Union européenne, pourrait favoriser les cofinancements. Ce projet pourrait être dirigé en partenariat avec les programmes financiers déjà créés tels que la *Femip* et l'*Euromeda*.

La création d'un mécanisme efficace de protection civile, complémentaire du système européen qui existe déjà, paraît par ailleurs essentielle pour matérialiser la solidarité face aux risques naturels entre les pays du pourtour méditerranéen.

Les idées de projets ne manquent pas, cela va de tout ce qui concerne le secteur énergétique à la coopération universitaire et culturelle. Il y a aussi l'utilisation plus efficace des transferts financiers des populations immigrées, sans oublier la création d'une Banque de la Méditerranée, filiale de la BEI. Tous ces projets doivent pour une partie s'intégrer aux programmes et réseaux existants tout en modifiant la dynamique et en permettant une accessibilité et une transparence dans les résultats attendus. Dans d'autre cas, comme la protection civile ou l'environnement tout est à réinventer et à modeler en prenant en compte les échecs du Processus de Barcelone et en adaptant les nouveaux projets aux besoins réels de la population.

Obligation d'adhésion

Chacun va pouvoir souscrire aux différents projets qui vont voir le jour, en accord avec les multiples programmes déjà en marche. La ligne de conduite sera le renforcement de la coopération entre États, le partenariat et la création de projets répondant aux attentes et aux inquiétudes des Méditerranéens. Rester concret et cohérent, voilà les deux principes essentiels afin que la mise en œuvre des projets soit effective et surtout rassemble la majorité de la population du bassin méditerranéen. Le financement est un élément important dans sa réussite, mais rien ne se fera sans la mobilisation de la population. Pour ce faire, il nous semble important de mettre en place un institut ou une cellule qui serait chargée d'argumenter sur le bien-fondé de tel ou tel projet afin d'obtenir l'adhésion du plus grand nombre et de ce fait une participation majoritaire des riverains lors de la mise en œuvre. Bref, un bon *lobbying*, dans l'acception européenne du terme.

QUE FAIRE AUJOURD'HUI ?

L'ambition de l'UPM est née d'une volonté politique, d'une idée forte dans un environnement géopolitique particulier, mais le politique, l'intellectuel, l'expert ou le philosophe ne sont pas totalement libres dans leur démarche. Ils doivent savoir utiliser les instruments qui leur sont proposés pour inscrire le projet dans l'espace social et légal existant. Dans le cas particulier de la création de l'UPM, les normes juridiques existent déjà, le droit a pris une place de choix dans le processus, et c'est celui de l'adaptation de ce nouveau projet aux normes existantes qui doit être mené.

La mise en place d'une cellule juridique composée d'experts, destinée à régler tous les problèmes de cet ordre qui vont être rencontrés, s'impose ; avec pour mission d'adapter les textes juridiques en vigueur et les traités de l'Union européenne, de les accorder aux futurs instruments de l'UPM.

Des mécanismes de négociations, de règlement des différends, des procédures d'arbitrage, des juridictions particulières sont à inventer. Une telle cellule pourrait éclairer les États sur la confusion réglementaire latente, due au nombre complexe, et de plus en plus important, de textes signés par les États, parfois contradictoires. Rêvons un instant, proposons quelques principes de simplification comme celui de ne pas instaurer de nouveau texte, sans en supprimer deux.

Pour commencer, ladite cellule pourrait constituer, elle n'existe pas à ce jour, une base de données comprenant toute la réglementation des États du bassin Méditerranéen sur les normes économiques, environnementales et sanitaires qui permettrait de manière simple à n'importe quel investisseur, chef d'entreprise, douanier, médecin de s'informer sur ce qui est envisageable dans les pays voisins. Celles-ci pourraient être mises en place par les experts de la cellule juridique susmentionnée.

Oriane GINIES

Assistante de recherche au Centre d'études et de recherche de l'École militaire (Cerem), juriste en droit international. Oriane Ginies est diplômée de l'Université de Droit Paris I Panthéon-Sorbonne.

UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

La sécurité alimentaire en Méditerranée

Bertrand HERVIEU et Sébastien ABIS

Cette contribution souhaite poser en des termes nouveaux la triple question sur le futur de la Méditerranée, de sa relation avec l'Europe et de la place que l'agriculture est à même de jouer pour articuler stratégiquement ces deux ensembles géographiques aux destins liés.

Pour des raisons politiques et conjoncturelles, l'actualité porte la Méditerranée et l'agriculture sur le devant de la scène médiatique et stratégique. Ce climat ne peut que satisfaire le Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (Ciheam), organisme intergouvernemental qui, depuis près d'un demi-siècle, inscrit dans sa démarche la volonté partagée d'une Méditerranée rassemblée et solidaire, à travers une triple mission de formation, de recherche et de coopération sur les questions agricoles, alimentaires et environnementales.

La période actuelle est en effet caractérisée par une relance notable du débat politique sur la Méditerranée et par le retour spectaculaire de l'agriculture comme sujet de préoccupation. D'un côté, la proposition avancée par la France en faveur d'une Union pour la Méditerranée a provoqué dans un premier temps un réel sursaut de conscience sur l'importance de la coopération euroméditerranéenne et a permis plus récemment de redonner toute sa place à cette région dans l'agenda politique européen. Simultanément, l'agriculture s'est pleinement réinstallée au sein du paysage international et médiatique ⁽¹⁾. Alors que ce secteur avait été déclaré comme appartenant au passé, plusieurs faits soulignent chaque jour le rôle déterminant de l'agriculture : l'envolée du prix des matières premières qui obère le pouvoir

(1) Ainsi la Banque mondiale consacre son rapport annuel 2007 à la question agricole (« L'Agriculture au service du développement », rapport 2008 sur le développement dans le monde, Washington, 2007) ou le dernier Forum économique mondial de Davos en janvier 2008 classe l'insécurité alimentaire parmi les grands risques internationaux des années à venir (« *Global risks 2008* », *World Economic Forum report, Switzerland, January 2008*).

d'achat, l'infusion grandissante des questions environnementales dans nos sociétés ou encore le risque perçu à terme de ne pouvoir alimentaires suivre le galop démographique de la planète...

Situé à l'intersection de ces deux thématiques actuelles, le présent article vise à présenter pourquoi relever le défi de la sécurité alimentaire en Méditerranée constituerait un itinéraire stratégique au service d'un développement responsable dans cette région.

FAIRE DE L'AGRICULTURE UNE PRIORITÉ

Le projet de l'Union pour la Méditerranée actuellement développé par la France et examiné par les partenaires européens et méditerranéens, pourrait sans doute apporter une attention particulière au dossier agricole et alimentaire comme vecteur de coopération dans la région.

En effet, puisque les objectifs sont de travailler sur des projets à la fois capables de toucher le quotidien des populations (les « solidarités concrètes ») et de traiter de sujets situés au cœur des préoccupations régionales, la question de la sécurité alimentaire, au double sens du terme (quantité et qualité), devrait figurer comme l'un des axes de réflexion susceptibles d'être explorés dans le cadre du projet de l'Union pour la Méditerranée. Garantir les approvisionnements agricoles dans un climat de renchérissement du prix des matières premières, tout en optimisant la qualité de l'alimentation dans une zone où la malnutrition ne cesse d'augmenter, sont deux enjeux stratégiques complémentaires pour la sécurisation du développement en Méditerranée, puisque c'est à la fois éviter le risque de nouvelles émeutes de la faim, réduire le nombre de décès liés à une alimentation incertaine et tenter de contenir certains problèmes de santé publique.

Sans doute convient-il de rappeler très rapidement pourquoi l'agriculture et l'alimentation sont des déterminants stratégiques en Méditerranée ⁽²⁾. Plusieurs dynamiques combinées montrent ainsi que l'agriculture constitue une véritable question géopolitique dans cette région.

(2) Lire *Mediterra 2008*, « Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée », Rapport annuel du Ciheam, Les Presses de Sciences-Po, Paris, avril 2008.

Croissance démographique

Une croissance démographique qui se poursuit en Méditerranée avec, à l'horizon 2020, environ 530 millions de bouches à nourrir dans la région, sans pour autant observer un dépeuplement des campagnes méditerranéennes (40 % de la population au sud de la Méditerranée vit encore en milieu rural), mais tout en constatant de très fortes mutations sociodémographiques qui s'opèrent sur le cordon littoral urbanisé s'étirant d'Agadir à Istanbul.

Situation économique

Une situation économique où l'agriculture reste structurante pour bon nombre de pays méditerranéens : ainsi faut-il rappeler que le tiers des actifs des pays dits du Sud opère toujours dans le secteur agricole (soit près de 35 millions de personnes), que la part de l'agriculture atteint généralement plus de 10 % dans la formation du PIB de ces États (Maroc, Syrie, Égypte, Tunisie, Turquie) et que les produits agroalimentaires représentent en moyenne 15 à 25 % du total des échanges (importations et exportations) de la plupart d'entre eux.

Commerce agricole

Un commerce agricole en Méditerranée à la fois fragile (recours massifs aux importations, avec pour certains États des factures alimentaires de plus en plus lourdes, ainsi de l'Algérie et de l'Égypte), et branché sur la globalisation des échanges (les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée s'approvisionnent à 70 % hors du marché européen, stratégies d'acteurs en recomposition sur ce terrain avec montée en puissance de la Chine, du Brésil, de l'Ukraine, du Canada ou de l'Australie, sans oublier la présence « agricole » des États-Unis dans la zone).

Impacts écologiques et politiques

Une série d'impacts écologiques et politiques, liés aux nombreux effets du changement climatique. Celui-ci frappe tout particulièrement la Méditerranée, avec pour premières manifestations l'augmentation de phénomènes météorologiques extrêmes, l'accroissement de la désertification, l'amplification du *stress* hydrique ou la

dégradation du foncier. Ces dynamiques-là complexifient la situation déjà vulnérable des agricultures méditerranéennes, placées devant une quadrature du cercle, à savoir comment produire plus et mieux en ménageant les ressources naturelles.

Développement rural

Un développement inégal des territoires ruraux au Sud de la Méditerranée, avec l'écueil dans certains pays de dynamiques de modernisation profondément divergentes de ces arrière-pays (manque d'accès à l'eau, à l'éducation, à la santé, déficiences des infrastructures) par rapport aux villes côtières ouvertes sur la mondialisation. Il faut avoir à l'esprit l'ampleur de cette fracture intraterritoriale simultanément porteuse de migrations, de frustrations et de radicalités nouvelles dans des sociétés qui se coupent entre populations urbaines branchées de plus en plus sur des standards de vie modernes (malgré la pauvreté qui parsème les périphéries des villes) et des populations rurales bien souvent oubliées par les pouvoirs publics et qui restent plongés dans le siècle précédent.

Dérive alimentaire

Une dérive alimentaire inquiétante. D'une part, la malnutrition augmente avec l'évolution des modes de consommation et l'urbanisation (dont le corollaire dramatique est une explosion du surpoids et de l'obésité, avec désormais 20 % des enfants de moins de cinq ans atteints par ce problème au Maghreb). D'autre part, la qualité des produits reste bien souvent insatisfaisante (la moitié des décès au sud de la Méditerranée est aujourd'hui imputable à des maladies d'origines alimentaires, d'abord en raison d'une eau non potable utilisée pour la cuisson des aliments ou parce que les produits sont mal conditionnés, mal conservés ou mal sécurisés, ne respectant pas les normes sanitaires et phytosanitaires). Ces défis alimentaires s'inscrivent par ailleurs dans un mouvement plus vaste marqué par l'offensive de la grande distribution qui s'implante sur ces marchés émergents, sans pour autant parvenir à tirer la production agricole nationale de ces pays.

Toutes ces réalités ne sont qu'une illustration partielle des enjeux, complexes et interactifs, auxquels l'agriculture en Méditerranée est confrontée. Dans un contexte marqué à la fois par le renchérissement des matières premières, et donc d'une hausse très sensible du

coût des aliments de base (pain, viande, lait, légumes), et par les risques de désordre sanitaire (*quid* de la grippe aviaire, dont l'un des foyers les plus problématiques se situe en Égypte, ou de la diffusion plus forte de certaines zoonoses ?), elles amènent à s'interroger sur la question de la sécurité alimentaire dans une zone déjà bien lotie en crises et tensions.

Au cours des derniers mois, il est frappant de noter à quel point la question céréalière s'est réinvitée dans le paysage méditerranéen, avec une hausse du prix du pain irrémédiablement répercutée sur les économies nationales et les consommateurs. Cette situation est porteuse de turbulences puisque la région est déjà lourdement déficitaire sur le blé (22 % des importations mondiales, alors que seuls 7 % de la population mondiale réside en Méditerranée ; l'Algérie et l'Égypte étant parmi les premiers importateurs mondiaux, tout comme sur le lait d'ailleurs) et parce que l'accès au pain représente encore un puissant facteur de stabilité au sein des sociétés méditerranéennes. Ainsi a-t-on vu des esquisses d'émeutes de la faim se produire dans certains territoires méditerranéens à l'automne 2007, tout comme l'on a pu observer des mécontentements sociaux forts dans les pays du Nord à l'instar de l'Italie. N'oublions donc pas que le pain, la terre et l'eau sont plus que jamais de puissants sujets de révoltes au sein du Bassin méditerranéen. En écho à ces problèmes se trouve naturellement le débat, aujourd'hui de plus en plus vif, qui accompagne l'essor des agro-carburants, dont le développement exacerbe assurément la compétition entre cultures alimentaires et énergétiques. Or, en se positionnant sur le créneau des biocarburants, les grandes puissances, qu'elles soient européennes ou américaines, stimulent le risque de pénuries céréalières et alourdissent les factures alimentaires des pays importateurs de biens agricoles, à commencer par celles des pays situés au Sud de la Méditerranée.

LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : UN DÉFI CONCRET POUR LA MÉDITERRANÉE

L'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 initiative.

Sur le plan quantitatif, difficile de ne pas lier la réforme en cours de la Politique agricole commune (Pac) de l'UE avec la montée du prix des matières premières et le risque de turbulences socio-économiques que cette tendance haussière induit en Méditerranée. À ce titre, il conviendrait de réfléchir au format futur de la Pac, qui rénovant son mécanisme en profondeur, aurait également mérite à développer une approche commerciale et territoriale à l'échelle euro-méditerranéenne. Il ne s'agirait pas d'élargir la Pac à la Méditerranée, mais d'inventer une politique agricole et environnementale euro-méditerranéenne capable d'assurer les approvisionnements de la zone en produits de base tout en conjuguant compétitivité et durabilité. Cette ambition peut constituer un projet politique fort à moyen terme pour l'Europe tout en donnant des preuves tangibles de solidarités avec les pays de l'espace méditerranéen.

Sur le plan qualitatif, la sécurité alimentaire comme objectif revêt deux dimensions distinctes mais complémentaires. La première se situe au niveau technique, avec l'impérieuse nécessité d'améliorer la qualité sanitaire des produits, ce qui passe à la fois par de meilleures capacités de stockage, de conditionnement et de transports et par l'indispensable adoption des normes internationales de certification. La seconde est plus liée aux comportements alimentaires qui doivent être réorientés vers davantage de produits typiquement méditerranéens, reconnus favorables à la santé, et vers des pratiques où savoir se nourrir devient une assurance complémentaire sur la vie. Il faut ici promouvoir la diète méditerranéenne, soutenir les produits de qualité en imaginant, pourquoi pas, une appellation ombrelle à vocation *marketing* afin de guider le choix des consommateurs, et mener de véritables campagnes de santé publique pour instruire au goût et comprendre que tout est lié de la fourche à la fourchette.

CONCLUSION

Toutes ces perspectives envisagées peuvent permettre de proposer un cadre concret à la coopération régionale entre l'Europe et la Méditerranée, tout en démontrant par des preuves et des faits, concernant le quotidien des individus, la santé des économies et la valorisation des territoires, combien la question agricole donne du sens au concept de développement durable.

Vouloir relever le défi de la sécurité alimentaire est à la fois nécessaire économiquement et responsable socialement. Et c'est par conséquent déterminant pour sécuriser le développement de la Méditerranée.

Bertrand HERVIEU et Sébastien ABIS

Bertrand Hervieu est Secrétaire général du Ciheam. Sébastien Abis est Administrateur au Secrétariat général du Ciheam.

CIHEAM

Le Centre international de Hautes études agronomiques méditerranéennes (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 États membres du bassin Méditerranéen (Albanie, Algérie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le Ciheam 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'activités : l'agriculture, l'alimentation et le développement rural durable en Méditerranée.

Président : Abdelaziz Mougou - Secrétaire général : Bertrand Hervieu
www.ciheam.org

Pour un projet transméditerranéen de protection civile

Sophia CHIKIROU

La sécurité civile fait l'objet de diverses collaborations internationales qui concernent des pays du pourtour méditerranéen. Les enjeux liés à cette question touchent directement la vie des populations face aux catastrophes en tout genre. L'Union pour la Méditerranée peut impliquer l'ensemble des pays méditerranéens dans un projet de protection civile qui permette de développer un aspect opérationnel qui fait défaut aux partenariats déjà existants. Cet article se propose de revenir sur les coopérations actuelles dans la région, d'identifier les obstacles et difficultés à une plus grande solidarité, et enfin de présenter des propositions pour un projet transméditerranéen de protection civile.

Pour prendre corps, l'Union pour la Méditerranée doit s'asseoir sur des projets qui rassemblent le plus grand nombre de pays du pourtour méditerranéen et qui concernent les peuples dans leur vie quotidienne. Le Groupe de recherche pour l'Union de la Méditerranée (Grum) a consacré ses travaux à l'élaboration d'une vision de la sécurité qui « soit au plus près des hommes » et qui permettent à l'ensemble des pays membres potentiels de la future Union pour la Méditerranée de converger.

En optant pour une construction fondée sur le double principe de la participation libre à des projets, dite à géométrie variable et de la souplesse du cadre, l'UPM affirmerait d'emblée sa volonté de respecter les rythmes qui s'imposent dans une région à la mémoire ancestrale.

Le premier temps doit permettre d'établir la confiance entre les acteurs institutionnels et de susciter l'intérêt, ou du moins la curiosité, de la part de la société civile. Les premiers projets de l'UPM doivent poser les fondations d'un vivre ensemble, une architecture originale,

en adéquation avec notre époque. Même si la réalité des relations entre États et l'actualité bouillonnante, parfois même explosive, de cette région, nous obligent à la prudence et l'humilité, l'esprit n'a pas à se priver de se projeter vers un idéal de progrès pour l'humain.

Le Grum s'est penché sur un aspect de la sécurité qui nous apparaît comme une chance de démontrer que celle-ci ne se résume pas à aux questions de lutte contre le terrorisme ou encore contre l'immigration clandestine. Il s'agit de la sécurité civile : la protection des populations civiles, qui relève de la compétence de chaque État, peut faire aussi l'objet de coopérations et même de coordination pour une plus grande efficacité.

Nous avons voulu aborder le thème de la sécurité en recherchant les sujets qui, quel que soit le pays où l'on vit, sont ressentis de la même façon. Le domaine de la protection civile est large et complexe et les autorités compétentes dont il relève varient d'un pays à un autre. Pourtant, la nature des catastrophes et des crises qui affectent les pays méditerranéens varie peu. Que l'on soit Grec, Français, Algérien, Turc ou Libanais, les incendies qui ravagent chaque année la végétation et provoquent la mort, constituent un exemple de fléau partagé. Incendies, séismes, glissements de terrain, inondations, sécheresse, canicule ou encore menace sérieuse d'un *tsunami* en Méditerranée sont autant de catastrophes dites « naturelles » auxquelles ont été ou peuvent être confrontés tous les pays méditerranéens. Des crises — accidents industriels ou sanitaires, attentats — sollicitent également les services de protection civile et doivent être des moments où s'exprime la solidarité.

Cet article reviendra sur les coopérations internationales existantes dans le domaine de la protection civile au niveau européen et entre pays méditerranéens. Nous démontrerons l'intérêt de ces différentes initiatives sans pour autant minimiser les insuffisances ainsi que les obstacles qu'il faut surmonter pour davantage d'efficacité. En dernier lieu, nous présenterons des pistes de propositions pour un projet méditerranéen de protection civile.

ÉTAT DES LIEUX DES COOPÉRATIONS

La protection civile est définie en droit international humanitaire (Convention de Genève de 1949, Protocole I) selon trois objectifs :

protéger la population civile contre les dangers des hostilités ou des catastrophes ; l'aider à surmonter leurs effets immédiats ; assurer les conditions nécessaires à sa survie.

Une liste de quinze tâches confiées aux services de protection civile définit son périmètre d'actions, valable aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix. Le droit international humanitaire (DIH) fait de la protection civile une compétence nationale et incite les États à distinguer ses services de ceux relevant de la défense (militaires) ou du maintien de l'ordre (police). Pour autant, le DIH reconnaît la possibilité que le personnel de la protection civile puisse être militaire ou civil, et que les services se trouvent sous commandement militaire.

Ces dispositions, valables dans le monde entier, ont permis de créer un corps de la protection civile partageant les mêmes objectifs ainsi que des règles communes. Signe de souveraineté nationale, la protection civile fait facilement l'objet de coopérations bilatérales entre États, mais pas d'accord de mutualisation.

Parmi les initiatives existantes et qui concernent des pays méditerranéens, nous proposons d'analyser les plus significatives.

Dès 1987, l'Union européenne promeut des initiatives de sécurité civile y associant un certain nombre de pays du pourtour méditerranéen, au sein de l'accord ouvert partiel *Eur-Opa* dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cet accord intergouvernemental est une plateforme de coopération dans le domaine des risques naturels et technologiques majeurs entre les pays d'Europe centrale et orientale, les pays du sud de la Méditerranée et les autres pays d'Europe de l'Ouest. Il a pour objet essentiel de développer la prévention des risques et la gestion des crises d'origines naturelle et industrielle par la mise en place de systèmes d'alerte précoce et de centres de recherche. Parmi les pays méditerranéens impliqués, nous retrouvons l'Albanie, l'Algérie, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la France, la Grèce, le Liban, la Macédoine, Malte, le Maroc, Monaco, le Portugal, la Turquie.

En 1997, un important programme d'action en faveur de la protection civile est mis en œuvre au niveau européen complété dès l'année suivante par un second programme qui vise à renforcer la coordination entre les forces d'intervention et à réduire au minimum les risques. Trois champs de coopération sont définis : la prévention (évaluation et atténuation des risques, information du public) ;

l'action (préparation du personnel et coordination des équipes) ; l'analyse (évaluation de la catastrophe et enseignements).

Il est important de souligner que les actions communautaires pour la protection civile sont des actions de soutien aux initiatives des États membres. Ainsi, le programme européen prévoit une assistance mutuelle entre les services de protection civile, soutenir et compléter les efforts déployés au niveau local, régional ou national.

À ce dispositif s'est ajouté un Centre de suivi et d'information fonctionnant 24h/24 et géré par la Commission européenne. Cette plate-forme permet d'avertir les pays transfrontaliers d'un risque de propagation d'une catastrophe et solliciter des renforts matériels et humains.

Dans la région méditerranéenne, l'Union européenne encourage un projet dans le domaine de la protection civile depuis le lancement du processus de Barcelone et dans le cadre du programme MEDA (EuroMed – Protection civile). Ce projet-pilote s'inscrit dans une démarche de confiance convenue sur les questions de sécurité et a été confié à des experts italiens et égyptiens. Il consiste au développement d'un système euroméditerranéen de réduction, de prévention et de gestion des catastrophes naturelles et d'origine humaine. En janvier 2004, il fut adopté un programme intermédiaire dirigé par la France, l'Algérie, l'Italie et l'Égypte afin d'intensifier les actions de coopérations dans ce domaine.

Le programme intermédiaire s'est poursuivi deux ans (février 2005 à février 2007) et a traité de la prévention et de la gestion des désastres suivant un schéma qui intègre un traitement post-catastrophe dit « retour à la vie normale ».

Les pays du pourtour méditerranéen ont défini des risques spécifiques au climat et à la géographie : le risque sismique, le risque hydrogéologique (inondations), le risque d'incendies (forêts, urbains et industriels).

Les actions imaginées pour aborder au mieux ces trois risques consistent en un échange d'informations et de savoir-faire (séminaires, formation, échanges d'experts), un renforcement de la solidarité (meilleure coopération entre pays du Sud, assistance technique et opérationnelle) et une mise en réseau des écoles de protection civile.

Depuis 2004, la France est à l'origine d'une initiative en matière de sécurité et de défense qui réunit l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée occidentale : Espagne, France, Portugal, Italie, Malte + Algérie, Tunisie, Maroc, Mauritanie, Libye. **Le processus 5+5** se veut un complément du processus de Barcelone et vise à appuyer des domaines de coopération et d'intérêt commun entre les pays concernés. La protection civile est justement l'un des trois domaines ⁽¹⁾ où les ministères de la Défense de ces pays ont décidé d'agir concrètement. L'accord prévoit une assistance, y compris militaire si les moyens civils devaient se révéler insuffisants face à des catastrophes de grande ampleur.

INSUFFISANCES DES PROJETS ET OBSTACLES À UNE COMMUNAUTARISATION

Les coopérations dans le domaine de la sécurité civile apparaissent comme une expression de l'amitié entre États et de leur volonté de se solidariser. Compétence nationale, symbole de l'autonomie d'un État et de sa capacité à protéger sa population en temps de guerre comme de paix, la protection civile renvoie à des enjeux que nous devons avoir à l'esprit pour comprendre les limites des initiatives.

Depuis la crise du *tsunami* en Asie, l'Union européenne a pris conscience de l'insuffisance des coopérations existantes, tant les secours européens sont apparus peu coordonnés, peu visibles et dispersés. Il s'agissait là d'une intervention à l'extérieur du territoire européen qui a inspiré aux Français l'idée d'une Force d'intervention rapide européenne (Fire) dont le personnel serait militaire et la capacité d'action assurée par l'acquisition de moyens collectifs, propriété de l'UE.

Pour autant, force est de constater les réticences de nombreux pays européens devant ce qui ressemble à une mutualisation des moyens surtout que les États membres de l'Union européenne ne sont pas d'accord sur les stratégies et le cadre des actions. Les pays méditerranéens comme la France, le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Slovénie, Chypre et Malte appellent de leurs vœux une véritable force

(1) Les deux autres domaines sont la sécurité maritime en Méditerranée et la sécurité aérienne.

de protection civile. Le Portugal s'est prononcé en faveur d'une mutualisation des moyens de lutte contre les catastrophes naturelles, en particulier les incendies. Autre position : celle des pays comme le Danemark et la Suède qui se prononcent pour la mise en place d'un réseau d'experts sous l'égide de l'Organisation des Nations unies. Enfin, il y a les pays comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Pologne, qui privilégient le cadre de l'Otan et posent la question de la coordination entre les initiatives européennes et celles de l'Otan.

Ces différences de points de vue sont à l'origine des insuffisances des projets communs de protection civile. Nous constatons que l'accent est davantage mis sur l'échange d'expériences et en cas de besoin, l'assistance — ô combien essentiels — que sur le partage des moyens humains et matériels. En clair, aucune des coopérations ne prévoit la création d'une protection civile européenne ou euroméditerranéenne qui impliquerait un commandement supranational ⁽²⁾. La Commission européenne qui avait envisagé cette option à l'occasion d'une consultation organisée entre janvier et juin 2005, y a renoncé au profit d'un renforcement des coopérations entre États membres en particulier dans trois domaines : le transport, pour l'acheminement des moyens nationaux de protection civile ; le déclenchement des opérations de secours, pour une réaction plus rapide par le recensement des moyens disponibles ; la coordination des interventions dans des pays tiers.

Concernant les pays riverains non-membres de l'UE, il existe des disparités entre Méditerranée occidentale et orientale, ou encore entre pays pacifiés et soumis aux tensions internationales (Liban, Israël, autorité Palestinienne). Ces disparités se ressentent au niveau des moyens humains et matériels (le Liban, par exemple, manque de véhicules d'intervention), mais également dans l'implication des États dans des projets de coopération : la Libye est plutôt en retrait dans la coopération euroméditerranéenne. La Jordanie, autre exemple, cultive plusieurs cercles de coopérations : avec *Euro-Med* ou encore avec les pays arabes, elle entretient des relations de coopération avec les organisations arabes de défense civile, notamment, dans les domaines suivants : formation, accords bilatéraux d'assistance en cas de catastrophes, échange d'expert, réunions régionales et internationales de

(2) En mai 2006, Michel Barnier, remettait à la Commission européenne un rapport faisant état de douze propositions pour une Force européenne de protection civile : *Europ Aid*. (http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_20060508_fr.pdf).

coordination en matière de prévention. Le Maroc et la Mauritanie ont signé un accord bilatéral de coopération en matière de soutien médical pour les populations nomades.

La protection civile constitue un terrain de coopération et de solidarité et en même temps un enjeu de souveraineté nationale pour chaque État. En acceptant de renforcer leurs liens à travers le domaine de la protection civile, les pays resserrent leurs liens d'obligation mutuelle. Aussi, en tenant compte des réserves et prudenances nécessaires quand il s'agit d'accords internationaux, nous appelons de nos vœux la mise en œuvre des propositions suivantes pour une protection civile méditerranéenne.

ALLER PLUS LOIN DANS LA COOPÉRATION TRANSMÉDITERRANÉENNE

Les projets de l'Union pour la Méditerranée ne devraient pas s'ajouter aux dispositifs déjà existants mais être conçus afin de les coordonner et les compléter. Dans le domaine de la protection civile, l'accord *Eur-Opa*, l'Union européenne, le programme *Euro-Med* et le 5+5, sont des initiatives qui parfois se répètent ou s'ignorent. L'UPM peut être l'occasion de créer une Agence méditerranéenne de sécurité civile dont les actions, pour commencer, seraient :

- veiller à une meilleure information du public sur les risques naturels et industriels à travers des campagnes d'information et de formation grand public, régulières et simultanées dans l'ensemble des pays : utilisation des médias de masse, élaboration de projets scolaires... ;

- veiller à l'adéquation des actions de formation à travers la création d'une École méditerranéenne de la protection civile qui offrirait des cycles de formation supplémentaires aux étudiants et aux personnels nationaux, serait le cadre des rencontres d'experts et de conférences internationales, abriterait un Centre de recherche et prospective et une banque de données ;

- mettre en place une Force spéciale « risque majeur » composée d'unités nationales qui seront entraînées à travailler ensemble, rapidement et efficacement, en cas de catastrophe de très grande ampleur (tsunami, tremblements de terre, attaque terroriste...) ;

- veiller à ce que chaque pays dispose du matériel nécessaire et du personnel qualifié en confiant la mission à une Commission temporaire d'évaluation des acquis et besoins dans chaque pays. La solidarité entre les pays pourra s'exprimer alors par le prêt de matériels et de renforts en fonction de la nature des risques et de leur importance.

Les actions que portera l'Union pour la Méditerranée sont une chance de permettre des avancées remarquables dans un domaine comme la protection civile. D'abord, parce qu'elles pourront apporter un aspect opérationnel qui manque aux initiatives déjà existantes. Ensuite, parce qu'elles répondront à des attentes exprimées par tous les pays riverains. Enfin, parce qu'elles permettront de tenir compte des menaces réelles sur les populations civiles, de s'y préparer en travaillant à les éviter et les combattre.

Sophia CHIKIROU

Sophia Chikirou est diplômée de Sciences Po Grenoble et de l'Université de La Sorbonne. Elle est actuellement consultante en communication et développement de projets et collabore à la revue *Les Cahiers de l'Orient*. Elle est l'auteur d'un livre paru aux Éditions La Martinière : *Ma France laïque* (2007).

Une nouvelle vision (géo)politique

Emmanuel DUPUY

L'Union pour la Méditerranée, en cherchant à privilégier la coopération entre les pays du pourtour méditerranéen plutôt que de viser à leur intégration, confirme la vocation pragmatique du projet proposé par la France. Cette dernière, en cherchant à mobiliser les énergies, autour d'un objectif de sécurité et de stabilité à l'horizon 2030, confirme la prégnance d'un agenda spécifiquement méditerranéen, soumis à de nombreuses sources de tensions, mais non dénué de facteurs de cohésion collective.

En évoquant à Toulon, en février 2006, son souhait de créer une Union méditerranéenne, le président de la République s'est engagé sur un projet fondateur qui lui tient particulièrement à cœur. Empruntant à la « politique de civilisation » chère au philosophe Edgar Morin, cette ambition confirme le besoin d'ancrer durablement les valeurs universalistes qui animent hommes et femmes sur tous les rivages de la Méditerranée.

Malgré les préventions émanant de plusieurs États européens non riverains, le projet français confirme la complémentarité de cette « union de projets plutôt que d'un projet d'Union » ⁽¹⁾ avec l'ensemble des tentatives qui ont tenté de structurer l'espace méditerranéen ; redevenue, après les élargissements orientaux de l'UE, une aire géographique d'intérêts stratégiques et un enjeu géopolitique.

En remontant aux prémices institutionnelles de la coopération euro-arabe des années 1973-1974, élaborée en synergie entre le président Georges Pompidou et le chancelier Willy Brandt, l'intérêt pour ce « lac de paix », tant dans son acception européenne, maghrébine qu'orientale apparaît comme une nécessité évidente.

(1) Extrait de l'*interview* d'Alain Le Roy, ambassadeur en charge du projet de l'Union méditerranéenne, parue dans le quotidien algérien *El Watan* le 6 décembre 2007.

La configuration de cette nouvelle Union pour la Méditerranée — que l'Appel de Rome du 20 décembre 2007, réunissant les chefs d'État et de gouvernements français, italien et espagnol est venu sensiblement renforcer — agit, *de facto*, comme révélateur d'un volontarisme politique et d'un pragmatisme économique, désormais ouvertement affiché.

La réalité du partenariat euroméditerranéen, vue de Bruxelles, Barcelone ou Berlin n'est ainsi nullement exclusive de toute autre tentative de vouloir bâtir de solides relations transméditerranéennes, s'appuyant sur une logique paritaire, conçues dans un cadre global et impliquant une démarche prospective, à l'horizon de ce que sera la Méditerranée d'ici 2030.

À cet égard, l'élaboration d'un agenda proprement méditerranéen, ainsi que la mise en place d'outils diplomatiques spécifiques aux enjeux et aux besoins de la région pourrait contribuer à persuader nos partenaires du bien-fondé et de la portée des propositions françaises.

Cette nouvelle impulsion, empruntant au principe de la *soft power* conceptualisée en 1990 par l'ancien Secrétaire adjoint à la Défense du président Clinton, Joseph Nye, légitime, par ailleurs, l'élaboration d'une véritable *Realpolitik* pour la région. L'affirmation de cette dernière tendrait, d'ailleurs, à démontrer que l'impulsion française en faveur d'un aménagement plus pragmatique de l'espace méditerranéen a, d'ores et déjà, remobilisé toutes les énergies, laissées quelque peu en sommeil depuis l'échec du processus de Barcelone.

LA MÉDITERRANÉE, AU CŒUR DE L'AGENDA INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

On connaît les causes de cet échec. La première provient du tropisme des Européens vers l'Est pour des raisons de commodités économiques et de proximités culturelles et historiques. Vient ensuite le conflit israélo-palestinien qui paralyse toute initiative audacieuse. La dernière, et non des moindres, est l'absence de coopération Sud-Sud : les échanges entre pays maghrébins ne représentent que 1 % de ceux entre pays méditerranéens.

La Méditerranée est pour les Européens, un carrefour de civilisations, peuples et religions historiquement imbriqués, mais certes non dénués de facteurs de tensions chroniques et de conflits récurrents. L'on observe, dès lors, une recrudescence des intérêts défendus ou recherchés par les principaux acteurs dans cet espace.

Allemagne

Le déplacement, mi-mars, de la chancelière allemande Angela Merkel, en Israël vient confirmer ce très net intérêt géoéconomique, au-delà de son *Ostpolitik* ; étalon d'une politique étrangère réaliste et d'une action économique pragmatique en direction des nouvelles frontières orientales (espace de la mer Noire, mer Caspienne et, au-delà, Asie centrale). Ce volontarisme politique semble également induire une certaine concurrence des « légitimités » pour le *leadership* européen. Cette réalité ne saurait être éludée quand il s'agit de comprendre les raisons des doléances et la nature intrinsèque des doutes émis outre-Rhin quant au projet défendu par la France. Le président de la République ne dit pas autre chose quand il revient de Hanovre, dans les premiers jours de mars 2008 en rappelant que la France devrait prendre des leçons de ses voisins de palier !

Russie

Les récents déploiements en Méditerranée de navires de l'*Eskadra* montrent l'intérêt de Moscou pour la région, comme en attestait la Déclaration de partenariat stratégique signée entre les présidents Bouteflika et Poutine en avril 2001 (accompagnée de l'effacement de la dette algérienne de 5 Md€). La vente d'une cinquantaine de *Mig-29*, dont la piètre qualité à la livraison semble néanmoins avoir nettement rafraîchi les relations entre les deux pays, en est un autre exemple. La participation plus que symbolique de Gazprom dans la Sonatrach, témoigne des ambitions stratégiques très déterminées de la Russie, avec des conséquences inévitables pour tout le continent européen.

États-Unis

Les Américains, sous couvert de lutte contre le terrorisme et de re-modélisation du « Grand Moyen-Orient », sont eux aussi actifs,

par le truchement du projet *BMENA* (*Broader Middle East and North Africa*). Les États-Unis semblent ainsi avoir une vision différente de la mer Méditerranée : corridor qui permet d'atteindre l'Eurasie le plus rapidement possible, moyen d'accès au pétrole et protection d'Israël ; la présence permanente de la VI^e Flotte montrant clairement l'intérêt pour ce théâtre.

Plus particulièrement, les États-Unis développent dans ces pays riverains les capacités d'accueil pour permettre la projection de forces (on a évoqué l'installation de bases en Algérie voire au Sahara occidental), envisagent la formation des armées locales (projets d'académie militaire pour le Proche-Orient), créent un nouveau commandement américain pour l'Afrique, l'*Africom*, concrétisant ainsi leurs craintes de voir le continent devenir un « sanctuaire » des terroristes. C'est en ce sens qu'il faut comprendre les propos du sous-secrétaire adjoint principal à la Défense Ryan Henry venu discuter à Alger, il y a quelques mois, avec le nouveau ministre algérien des Affaires étrangères, Mourad Medelci.

Otan

Dans le même temps, l'Otan confirme son poids dans la zone, comme en témoignent l'intérêt croissant pour l'Algérie et la Libye, sous couvert de lutte antiterroriste (*Plan Transaharien* contre le terrorisme, *Plan Pan-Sahel* et ses 100 M\$ investis entre le Niger, la Mauritanie, le Mali, le Tchad, l'Algérie et le Maroc, ou encore la création du Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme, CAERT, à Alger) et le partenariat stratégique engagé par les États-Unis avec le Maroc en 2003. Il convient également de rappeler la portée des manœuvres de l'Otan (*Active Endeavour*) — avec l'Égypte et l'Algérie — ainsi que la visite du Secrétaire général de l'Otan, Jaap de Hoop Schaffer, en Algérie en 2004, suivie de la participation du président algérien Bouteflika à plusieurs réunions du Dialogue méditerranéen.

La suprématie de l'Alliance atlantique est notamment caractérisée par la VI^e Flotte américaine adossée aux « porte-avions terrestres » que constituent l'Italie et la Turquie. Le Sommet d'Istanbul de 2004 est cependant venu ouvrir une nouvelle ère, faisant de l'Alliance un acteur politique majeur du bassin, et cela, au-delà des seules questions militaires, confirmant un processus déjà entamé

quelques années auparavant. Ainsi, lors des tensions, à l'été 2002, entre le Maroc et l'Espagne autour de l'îlot Leïla-Perejil, les vingt-sept ambassadeurs euroméditerranéens incapables de régler le différend avaient laissé aux Américains le rôle de médiateur !

Reste du monde

On ne saurait oublier les acteurs chinois et indien d'ores et déjà solidement ancrés au Maghreb. Par ailleurs, si l'on en croit la première déclaration, le 1^{er} février 2008 à Addis-Abeba, du Gabonais Jean Ping, nouveau président de la Commission de l'Union africaine, il devrait aussi se confirmer, en parallèle, une présence accrue des pays du Golfe.

DIPLOMATIE MÉDITERRANÉENNE

Stabilité régionale

Lorsqu'il s'agit d'envisager sérieusement les conditions préalables et nécessaires à la stabilité globale de l'aire méditerranéenne, il est indéniable que l'espace méditerranéen est marqué, au pire, par une permanence de la conflictualité (Israël-Palestine ; Liban-Syrie, etc.), au mieux, par un *statu quo* faussement satisfaisant pour la concrétisation d'une communauté internationale qui y joue sa crédibilité, à l'instar du problème du Sahara occidental, qui pollue durablement les relations de bon voisinage entre l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie. Il en va de même en Turquie, « région intermédiaire », carrefour autant symbolique que territorial de l'Eurasie, entre mixité des influences culturelles et religieuses, avec le conflit séculaire qui l'oppose à ses populations kurdes qui — en mobilisant en permanence Ankara sur ce front — tend à la démobiliser dans sa dynamique d'intégration diplomatique euro-Atlantique, voire à remettre en cause sa crédibilité. Par ailleurs, la situation sur l'île de Chypre, pourtant désormais au cœur de la communauté de destin et de solidarité européenne peut sembler quelque peu anachronique au regard des ambitions démocratiques durables voulues par les acteurs en jeu.

Il est permis d'espérer que l'Union pour la Méditerranée induise une mobilisation intellectuelle, économique et géopolitique, suffisamment forte et suivie d'effets positifs, pour envisager des

solutions innovantes tendant à résoudre ces crises et « conflits gelés ». Ce qu'il est convenu d'appeler la diplomatie parallèle pourrait ainsi être au menu du dialogue trans-méditerranéen. Déjà des exemples de médiations et de facilitations ont démontré leur efficacité.

Les hommes

À cela s'ajouterait la puissance des symboles et des hommes, acteurs du multilatéralisme onusien qui, d'origine méditerranéenne, pourraient se mettre au service de la résolution de ces conflits hérités pour la plupart des tensions de la guerre froide...

Le cas de l'algérien Lakhdar Brahimi et de l'ancien ministre libanais Ghassan Salamé (forts de leurs légitimités à l'ONU), du Marocain Hassan Abouyoub, de l'Israélien Élie Barnavi, de l'Italien Andrea Riccardi, président de la Communauté de Sant'Egidio (dont le souvenir de la plate-forme d'Alger de 1995, réunissant à l'époque quasiment tous les acteurs du drame qui s'y jouait reste dans les cœurs et les mémoires), ou encore de l'ambassadeur français Jean-Claude Cousseran (qui tente de renouer les fils du dialogue entre Libanais et Syriens, dont dépend la stabilité sécuritaire de la région) ne sont que quelques exemples emblématiques de ces *missi dominici*, qui ont toujours transité de part et d'autre de la *Mare Nostrum*.

Une méthode méditerranéenne

La tentative du Pacte de Genève, porté par des hommes de bonne volonté, laisse espérer qu'aucune barrière n'est définitivement infranchissable.

Le projet « d'Alliance des civilisations » présenté à Madrid en janvier 2008, ou encore le rôle joué par le roi Abdallah de Jordanie dans la tenue régulière des Sommets des Prix Nobel de la Paix à Pétra, soucieux d'apporter leur pierre au processus de paix en sont deux exemples récents. Ils accréditent l'idée d'une méthode spécifiquement méditerranéenne de la gestion des sorties de crise. L'exemple de la médiation yéménite ou saoudienne, actuellement menée entre le Hamas et le Fatah vient nous rappeler le rôle stabilisateur qu'avait eu la Tunisie quand elle accueillait l'OLP au début des années 80 et qu'elle pourrait parfaitement reprendre si on lui en donnait l'objectif.

La Méditerranée est également le lieu idoine de ce dialogue et d'échanges entre les principaux espaces humanistes, bien au-delà de la seule dimension linguistique. Ainsi la réflexion sur la cohésion de part et d'autre du bassin de vie méditerranéen, de cette latino-sphère qu'évoque Edgar Morin, implique d'ancrer le dialogue interculturel comme une des priorités portées par le projet défendu par la France, le reprenant d'ailleurs là où le troisième pilier de Barcelone s'était arrêté.

D'importantes échéances électorales — notamment celles en Algérie en avril 2009 — et la difficile sortie de crise institutionnelle au Liban doivent nous interroger sur notre capacité à anticiper plutôt qu'à réagir, à s'impliquer avant d'assister aux atteintes à la démocratie sur les rivages méditerranéens.

PRAGMATISME TRANSMÉDITERRANÉEN ?

Il importe de valoriser la différence de démarches : celle de la France et de l'Union européenne s'attache à établir un partenariat avec les pays de la région méditerranéenne ; alors que les États-Unis veulent promouvoir, au gré de leurs intérêts, la « démocratisation » des pays d'un espace terriblement hétérogène s'étendant de Casablanca et Karachi, qui plus est, avec des moyens financiers non définis.

L'Union pour la Méditerranée pourrait donc utilement être perçue comme un projet qui tend à mettre en évidence la nécessité d'équilibrer des puissances comme un facteur de légitimité face aux tendances qui portent certains à considérer l'hégémonisme comme une solution aux maux qui affectent la région, en premier lieu desquels le terrorisme d'inspiration fondamentaliste.

Cette conduite subtile qui privilégierait ainsi l'attraction plutôt que la coercition s'appuie sur la multiplicité des acteurs (qu'ils soient étatiques ou non), expressions complémentaires d'un espace où États, régions, ONG et organisations subrégionales, acteurs transnationaux et nationaux de la société civile coexistent.

Il existe ainsi une tendance naturelle à vouloir comparer l'UPM avec les structures existantes (notamment le processus euroméditerranéen de Barcelone, la politique européenne de voisinage, les plans d'action et accords d'associations « 27+1 » que l'UE a engagé avec

les riverains, ainsi que le Dialogue « 5+5 » et plus indirectement le Dialogue méditerranéen de l'Otan, tous deux de nature plus sécuritaire). Il n'y a pourtant aucune duplication entre le projet qui sera porté sur les fonds baptismaux le 13 juillet 2008 avec les structures existantes de coopération collective, qu'elles soient de nature économique ou tendant à garantir des axes prioritaires de partenariats en terme de stabilité et de sécurité.

L'architecture de cette « communauté méditerranéenne » repose sur un modèle paritaire. Les riverains en attendent, en premier lieu, la sécurité et la stabilité régionale. Des gestes concrets et identifiables en matière de protection de l'environnement et d'adaptation aux changements climatiques, manifesteront la volonté politique et économique d'ancrer le développement durable et le co-développement, de sécuriser les flux migratoires, de contribuer à la formation de la jeunesse, de tendre vers une valeur ajoutée interculturelle et scientifique.

La réflexion sur la cohésion du bassin Méditerranéen tout en tenant compte de sa diversité, l'intégration de l'UPM aux institutions européennes, africaines et asiatiques existantes, la prise en compte des atouts de la Méditerranée dans le cadre de la mondialisation, seront donc au cœur du Sommet fondateur de l'UPM du 13 juillet 2008 ; qui réunira les 25 États méditerranéens concernés, les 19 États européens non riverains, la Ligue Arabe et l'Union européenne, invités à la table des négociations, tout comme l'Union du Maghreb arabe (UMA, laissée « en jachère » depuis 1989) qui pourrait en corollaire renaître de ses cendres à cette occasion.

La prise en compte de la réalité africaine, européenne et asiatique de l'espace méditerranéen sous forme d'un lieu de d'élaboration et d'action du développement liant les pays du Machreck-Maghreb, concrétiserait aussi un espace de dialogue manquant de part et d'autre de la Méditerranée avec Israël et la Turquie. Les différentes aires de la Méditerranée qu'il convient de solidariser entre elles engloberaient ainsi les marges occidentales, méridionales et orientales de l'espace méditerranéen qui ont tendance à lier la Méditerranée tant à la relation transatlantique, à un espace arabo-musulman subsaharien et moyen-oriental plus vaste, voire à le lier à l'espace caucasien et caspien.

Néanmoins, pour ne pas renouveler l'échec du processus de Barcelone, qui avait déjà initié en novembre 1995 une coopération

économique, culturelle et politique inédite mais très vite « polluée » par la deuxième *Intifada* en Palestine en 2000 et l'échec des processus de paix, il importe de prendre en compte, à défaut de les résoudre comme par enchantement, les freins à ce projet multiculturel, que constitue l'instauration durable de l'islamisme politique et du fondamentalisme religieux sur les rivages levantins et maghrébins de la mer Méditerranée.

Tous ces éléments semblent ainsi légitimer le concept de « sécurisation du développement », propre à rappeler qu'il existe, avant tout, de part et d'autres du bassin, de nombreux facteurs communs d'insécurité, notamment environnementaux, qui en affectant durablement le cadre de vie méditerranéen, en solidarisent d'autant tous les riverains.

Au-delà de la spécificité de l'espace méditerranéen, grâce à laquelle les populations du Sud peuvent faire valoir leur volonté de s'ancrer concrètement dans la mondialisation, on ne saurait oublier la refondation consubstantielle du partenariat eurafricain et les exigences liées aux nouvelles frontières orientales de la politique étrangère, que le projet préfigure également, à mesure que les contours de la présidence française de l'Union se précisent.

Comme dans tout processus, c'est bien ici la dynamique qui importe. Une fois réalisés ces quelques gestes symboliques, le destin manifestement collectif des Méditerranéens pourra alors justifier toutes les audaces, qu'elles soient institutionnelles ou programmatiques.

Emmanuel DUPUY

M. Emmanuel Dupuy est président de l'Institut prospective et sécurité en Europe - IPSE (www.ipse-eu.org). Il est également responsable du Département relations internationales du Cabinet d'ingénierie stratégique pour la sécurité - CI2S (www.ci2s.org).

Le volet sécurité

Jean DUFOURCQ

Premières conclusions du séminaire sur le volet sécurité du projet « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », 16 au 18 avril 2008, École militaire.

En remarque liminaire, il faut relever que le volet « sécurité » qui figure dans le projet initial d'Union méditerranéenne s'est progressivement estompé dans ses avatars successifs jusqu'à quasiment s'évaporer dans la formule actuelle de « Processus de Barcelone : union pour la Méditerranée ». En changeant de format et en revenant dans Barcelone, cette dimension initiale de sécurité du projet n'a plus vraiment de corbeille pour l'héberger. Elle peut sembler orpheline dans ce qui est pourtant depuis les origines un « partenariat politique et de sécurité » mais qui a eu bien du mal à s'établir sous cette forme.

Cette situation n'est gênante qu'en apparence tant les questions de sécurité sont un facteur commun de toutes les autres questions à traiter, une conditionnalité à réaliser pour les aborder et le fondement de toute ambition de développement durable. L'évolution institutionnelle du projet justifie pleinement *a posteriori* l'option choisie d'emblée : l'UM puis l'UPM n'ont pas vocation à résoudre les conflits violents, larvés ou gelés qui ont pris en otage le développement de la Méditerranée et progressivement affaibli l'Euromed. Ce que la communauté internationale n'arrive pas à réaliser, ce projet ne le réalisera pas mieux. En revanche, en s'intéressant aux inquiétudes des Méditerranéens, aux « facteurs contrariants », en leur offrant un cadre quotidien de développement plus sûr et plus solidaire, ce projet peut contribuer à une détente favorable à la solution des conflits. Il va favoriser le développement d'une identité, il va commencer à accréditer sérieusement l'idée d'une communauté de destin.

Tels ont été la démarche suivie et le pari fait. Cela rappelé, revenons aux travaux du séminaire.

L'ÉTAT DE LA MÉDITERRANÉE

Du tableau général de l'état de la Méditerranée qui a été présenté par les premiers intervenants on tire, comme on pouvait s'y attendre, une image assez contrastée, une image qui reflète bien la complexité du puzzle méditerranéen. Elle traduit d'ailleurs, comme bien souvent, la complexité de la Méditerranée plus que son potentiel d'unité.

Du tour d'horizon effectué de façon parfois assez contradictoire et des débats animés qui l'ont suivi, on peut extraire plusieurs remarques rassemblées ci-après en cinq constats-clés, cinq précautions utiles, cinq incertitudes rémanentes et cinq suggestions ; en tout vingt points qui offrent d'utiles angles d'approche auxquels le Grum n'avait pas, ou pas assez, réfléchi jusqu'à maintenant.

Cinq constats-clés

Tous méditerranéens ! Ce projet d'UM a focalisé l'attention massive des experts et des politiques sur la Méditerranée ; il a restauré sa centralité, fait apparaître sa complexité mais aussi son potentiel ambivalent, vecteur de catastrophes potentielles et de développement profitable. La France, l'Europe se « méditerranéise ».

Un changement structurel conduit à une unification progressive de la Méditerranée ; il s'opère par le commerce, la circulation, la globalisation ; mais cette réalité humaine et commerciale n'a pas encore de traduction politique. Une Méditerranée plus structurée peut conduire à une Europe plus forte et à des pays arabes plus engagés.

Les sociétés civiles du Sud sont « vibrantes », en attente de modernité et de progrès. Elles demandent sans doute plus de politique que d'économique, plus de débats intérieurs que de subventions extérieures. Le « tout économique » est insuffisant.

On ne peut plus segmenter la sécurité en Méditerranée, car « l'interconflictualité » y domine et la contamination des tensions extérieures gagne tout le bassin. Exemples : l'Iran et l'Irak sont devenus par infusion puissances méditerranéennes.

Le projet d'UPM a un impact direct sur le devenir de l'UE et sur sa politique d'élargissement et celle de voisinage. Or ces questions

qui ne rassemblent pas les Européens mais les divisent, les contraignent à repenser le développement de l'Union.

Cinq précautions à prendre

Éviter la montée d'un fanatisme réciproque centré sur le thème de la culture, de la civilisation, de la religion ; se méfier des discours « culturalistes » et culturalistes.

Ne pas instrumentaliser la lutte contre le terrorisme pour stigmatiser l'islam, favoriser le *statu quo* sociétal ou établir une politique de puissance masquée ; tous ces biais participent au désordre et à l'inquiétude générale.

Ne pas négliger ce que Castex appelait « *la liaison des forces* » et que Nassif Hitti a baptisé « *la dialectique des 2 banlieues* ». Ce qui se passe dans les banlieues en Europe a un impact sur les banlieues en Afrique du Nord. La société transméditerranéenne existe déjà, par friction et par liaison média à distance.

Ne pas négliger le rôle essentiel des acteurs extérieurs, ni Méditerranéens, ni Européens, dans le développement de la Méditerranée où ils ont des partenariats et des intérêts forts ; c'est le cas historique des États-Unis et de la Russie ; c'est celui de la nouvelle présence chinoise.

Ne pas faire table rase du passé mais bâtir sur l'acquis ; miser sur la cohérence des politiques européennes et faire dès que possible une large utilisation des coopérations renforcées en Méditerranée.

Cinq incertitudes rémanentes

Ce projet est encore en devenir ; rien ne permet de dire s'il sera dilué dans un simple « Barcelone 2 » comme un dopant, ou s'il le dépassera, s'il conduira à une véritable Union méditerranéenne, ni d'ailleurs si celle-ci est accessible à l'ensemble du bassin, ou à une partie seulement, ni si elle est également souhaitée au Nord et au Sud. Un projet à l'état potentiel, à la recherche de sa dynamique ?

L'UPM va rencontrer les blocages bien connus de Barcelone, à l'extérieur, la méfiance Sud-Sud et les fameux conflits violents, latents ou gelés qui bloquent toute coopération. À l'intérieur, des

peuples en délicatesse avec les États autoritaires qui les administrent et la question de l'islamisme politique et de son intégration encore impensable aujourd'hui dans la vie publique. Quelle réponse transméditerranéenne ?

La pression migratoire Sud-Nord n'a toujours pas trouvé de cadre ni de modalité de traitement convenables. C'est pourtant une question-clé, emblématique, qui a des prolongements dans la xénophobie, la criminalité, qui entretient les fractures ; comment intégrer la nécessaire circulation des Méditerranéens dans le projet ?

Le rôle, central ou non, de la Commission européenne pose problème ; facultatif pour les uns ; incontournable pour d'autres. Une attitude réaliste et coopérative est souhaitée de celle-ci qui n'a pas l'exclusivité de l'intérêt général et des processus.

Des formes de réaction à la globalisation se cachent derrière les blocages de Barcelone au Sud, et les questions d'élargissement au Nord qui héritent aussi des échecs de stratégie de développement et des stratégies éducatives. Ces réactions négatives suscitent un refuge dans l'identitaire national ou religieux, comme une sorte de « bouclier culturel » contre la tendance générale à la standardisation. Ces phénomènes sont profonds et sans doute durables. Pourront-ils se dissoudre ou se sublimer dans une forme de régionalisation ?

Cinq suggestions

Asseoir « la transméditerranéité » comme le vecteur central du développement interne de l'Euromed, « le contrefort nécessaire », « le chaînon manquant » qui lui permet de se consolider de l'intérieur, le moteur de sa relance énergétique. La fonder sur une identité non pas culturelle mais fonctionnelle qui est une réalité et sur un minimum garanti en termes de libertés publiques et de sécurité humaine.

Utiliser en priorité les standards de développement déjà validés et les cadres de coopération existants, mais sans « barcelonisme », notamment pour susciter et soutenir d'indispensables projets de coopération Sud-Sud encore insuffisants.

Privilégier toujours l'humain, le social, le politique sur le sécuritaire et le marchand. Éviter de tout ramener à une banque et un processus institutionnel.

Encourager toutes formes de flexibilité, de différenciation dans le développement, accepter le partiel, à plusieurs vitesses, le sous-régional, le local, les priorités différenciées... nécessaires à une Méditerranée compartimentée.

S'attacher à donner de l'espace, de la visibilité et du pouvoir aux modérés à l'intérieur ; et à l'extérieur, à neutraliser les phénomènes de « ghettoïsation » des peuples en acceptant l'altérité et en favorisant le bon voisinage stratégique.

DU TRAVAIL DES TABLES RONDES

Quelques points essentiels émergent.

La nécessité d'identifier et de protéger un patrimoine commun méditerranéen, un patrimoine humain, culturel, environnemental et finalement géopolitique ⁽¹⁾.

La très large acception retenue du concept de sécurité, ses différentes déclinaisons, économique, écologique, civile, juridique, mais aussi environnementale, alimentaire, sanitaire, qui se rattachent à la sécurité du quotidien et à la nécessité de réseaux civils d'expertise et de responsabilités.

La nécessaire mise en ordre, en cohérence, des différentes superstructures maritimes chargées de réguler les activités humaines, et d'établir une surveillance maritime pour sécuriser celles-ci ; le rôle possible d'un péage, d'un pilotage et d'une certification maritime en Méditerranée.

Le besoin d'établir un espace humain commun, qui ne soit pas seulement marchand et sécuritaire mais social et politique et qui permette le jour venu une intégration.

De ces travaux de proposition, on retient aussi la nécessité de regarder en commun l'avenir et de développer des « petits noyaux de recherche stratégique intégrée » capables de produire des analyses et de formuler des recommandations pour faire en sorte que les Méditerranéens de 2020 ou 2030 soient plus solidaires, plus sûrs, plus

(1) La première action serait de faire entrer la Méditerranée en tant que telle dans les statistiques officielles de l'OCDE, de l'OMC.

REPRODUCTION INTERDITE

prospères, plus sereins que leurs prédécesseurs de 2008. Au secrétariat permanent envisagé devrait être adjoint en permanence « un centre d'analyse et de prévision méditerranéen » qui le renseigne et le stimule.

Les travaux du Grum

En revenant aux objectifs du séminaire qui prolonge les travaux du Grum, la question posée comment sécuriser le développement durable de la Méditerranée a-t-elle été traitée ? Les hypothèses sont-elles confirmées ? Les propositions sont-elles consolidées ?

On a beaucoup parlé de sécurisation mais pas assez de développement durable.

La problématique de l'assainissement et de la sécurisation des conditions de vie des peuples riverains a été clairement posée en serrant d'assez près leur quotidien, et en traitant de sécurité humaine sous ses différents aspects. De nombreuses et nouvelles questions de la sécurité du cadre de vie ont été soulevées et traitées, comme la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire, la sécurité sociétale... Les questions de développement durable, d'énergie et d'écologie sont restées un peu en retrait, peut-être par manque d'expertise. Mais la question posée a été traitée tant bien que mal.

Rien n'est venu infirmer les présuppositions faites, même s'il faut les reformuler : la première c'est bien la priorité de s'attaquer aux facteurs d'inquiétude, d'incertitude des peuples riverains et d'imaginer des solutions solidaires concrètes pour sécuriser leur quotidien ; la deuxième c'est la nécessité de différencier le traitement interne de la Méditerranée comme carrefour de populations à sécuriser, assainir, normaliser, de son traitement externe, comme passerelle intercontinentale dont il faut résoudre les problèmes interétatiques et débloquer les verrous identifiés ; la troisième c'est le pari que le traitement interne induira un nouveau climat « transméditerranéen » de sécurité et de solidarité qui aura un effet bénéfique sur les conflits externes violents, larvés ou gelés de la région.

La proposition imaginée d'associer une vision d'ensemble de la sécurité pour toute la Méditerranée à une série de projets concrets à géométrie variable, fonctionnelle ou sous-régionale a semblé recevable par tous dans toutes les tables rondes.

En conséquence les travaux du Grum vont se conclure par un document fondé sur « un objectif global de sécurité pour la Méditerranée » et trois séries de projets concrets proposant, le premier, une approche de la sécurité quotidienne des Méditerranéens, le deuxième une série de mesures permettant le rapprochement des hommes pour sécuriser leurs rapports, et le troisième un catalogue d'actions pour sécuriser l'usage du continent maritime et de ses activités humaines. Ces projets vont s'efforcer d'être structurants sur la base des recommandations faites lors du séminaire.

Cela résume « à chaud » l'essentiel des travaux produits et va permettre au Grum de continuer à participer activement au développement du projet de « Barcelone-Union pour la Méditerranée » ou de tout autre baptême ou label qui lui sera attribué.

De nombreuses citations ont été apportées pendant ce colloque. Retenons celle d'Antoine Sfeir qui pour conclure ses propos reprenait Joseph Maila : « Étonnante civilisation méditerranéenne qui, au fur et à mesure de son déploiement, balisa les trajectoires de notre culture, fixant l'un après l'autre les repères majeurs de notre histoire et faisant de nous les dépositaires d'un héritage où l'alphabet fut phénicien, le concept grec, le droit romain, le monothéisme sémite, l'ingéniosité punique, la munificence byzantine, la science arabe, la puissance ottomane, la coexistence andalouse, la sensibilité italienne, l'aventure catalane, la liberté française et l'éternité égyptienne ».

Jean DUFOURCQ

Le contre-amiral (2S) Jean Dufourcq est directeur de recherche au Cérem et président du Groupe de recherche sur l'Union méditerranéenne (Grum).

REPRODUCTION
INTERDITE

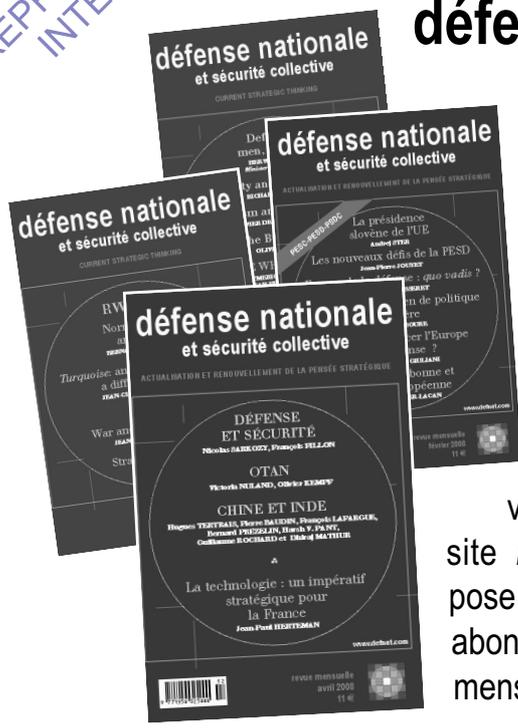
SPÉCIAL
Union pour la Méditerranée

défense nationale

et sécurité collective

est une publication mensuelle. Les questions militaires, stratégiques, politiques, économiques et scientifiques y sont abordées sous l'angle de la défense et de la sécurité.

La revue existe en deux éditions, française et anglaise, versions papier et numérique. Son site *Internet* (www.defnat.com) propose ces produits en ligne, ainsi qu'un abonnement à la *Lettre d'informations* mensuelle.



ABONNEMENT UN AN - TARIF UNIQUE : 80 €

(prix au numéro : 11 €)

Nom _____ Prénom _____

Société _____

Fonction _____

Adresse _____

Code postal _____ Ville _____

Pays _____

Chèque mandat CCP Paris 516 57 E

Date _____ Signature _____

BP 8607, 75325 Paris cedex 07 - Tél. : 01 44 42 38 23
Fax : (33) 01 44 42 31 89 - redac@defnat.com

défense nationale et sécurité collective

CURRENT STRATEGIC THINKING

A MEDITERRANEAN UNION

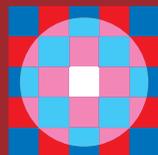
JACQUES ATTALI,
JEAN DUFOURCQ,
MARIO RINO ME
MOHAMED CHAFIK MESBAH,
JEAN-MARIE VAN HUFFEL,
CATHERINE WIHTOL DE WENDEN,
NORA MENIAOUI,
ORIANE GINIES,
BERTRAND HERVIEU & SÉBASTIEN ABIS,
SOPHIA CHIKIROU,
EMMANUEL DUPUY

www.defnat.com



Special edition

€11



CONTENTS

The Mediterranean, or, the final utopia Jacques Attali	8
The Mediterranean imperative Jean Dufourcq	18
Our common sea area: the contribution of the 5+5 Defence Initiative Mario Rino Me	26
The MU project: utopia or reality? An Algerian view Mohamed Shafiq Mesbah	34
The Mediterranean maritime connection Jean-Marie Van Huffel	42
The challenges of migration in the Mediterranean region Catherine Wihtol de Wenden	50
The need to bring people closer Nora Meniaoui	60
Legal requirements of the Mediterranean Union project Oriane Ginies	65
Food security in the Mediterranean Bertrand Hervieu and Sébastien Abis	75
A Mediterranean civil protection project Sophia Chikirou	82
A new (geo)political vision Emmanuel Dupuy	89
Security aspects Jean Dufourcq	97

Authors

SÉBASTIEN ABIS is Administrator, International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM) General Secretariat. Former President of the European Bank for Reconstruction and Development, JACQUES ATTALI currently heads PlaNet Finance. Communication and project development consultant SOPHIA CHIKIROU is a contributor to the Arab and Muslim world quarterly *Les Cahiers de l'Orient*. Rear-Admiral (retd) JEAN DUFOURCQ is Director of Research at the Centre for Study and Research at the École Militaire (CEREM), Paris, and President of GRUM, the Mediterranean Union Research Group. EMMANUEL DUPUY is President of the Institut Prospective et Sécurité en Europe (IPSE; www.ipse-eu.org). International jurist ORIANE GINIES is Research Assistant at the CEREM. BERTRAND HERVIEU is Secretary-General of the CIHEAM. Vice-Admiral JEAN-MARIE VAN HUFFEL is a former *Préfet maritime* for the Mediterranean and adviser to the Secretary-General for the Sea of France's EU presidency. Vice-Admiral MARIO RINO ME, former deputy for military policy at the Italian MOD, has since 2007 been chairman of the Steering Committee of the 5+5 Defence Initiative. Lawyer NORA MENIAOUI is a specialist in relations between the EU and the Maghreb in security management. MOHAMED SHAFIQ MESBAH is an Algerian retired army officer and alumnus of the Royal College of Defence Studies, London. He is currently engaged in academic research. Political analyst and jurist CATHERINE WIHTOL DE WENDEN is Director of Research at the Centre for International Studies and Research (CERI), Paris.

Summaries

The Mediterranean, or, the final utopia (p. 8)

Extracts from the opening address at the 'Forum de Paris' by Jacques Attali, Friday 28 March 2008.

The Mediterranean imperative (p. 18)

This paper resumes the main issues considered before the Union Mediterranean project was developed in spring 2007 during the French Presidential campaign. It serves to explain the approach followed by GRUM to security aspects of the project.

Our common sea area: the contribution of the 5+5 Defence Initiative (p. 26)

The proposal for a Mediterranean Union is the opportunity to give the Barcelona process a long-awaited boost. The Mediterranean as a *res omnium* is a life force and also represents a common good well worth preserving. The Barcelona system, fleshed out and more practical, offers a potential basis for its good governance. By capitalising on what already exists and experience from other subregional initiatives, in particular from that of the 5+5 project, new cooperation on maritime surveillance will be possible.

The MU project: utopia or reality? An Algerian view (p. 34)

This point of view, while purely personal, seems increasingly to be in tune with the thinking of the intellectual elites on the southern shores of the Mediterranean. They do not question the need to promote the Mediterranean space as part of the globalisation process. They even recommend that it be treated as a laboratory for a humanised version of international relations, through a harmonious and equitable co-development process which aims to head off a collision between the

developed societies on the northern shores and the precarious societies of the south.

The Mediterranean maritime connection (p. 42)

The first step in the fine ambition of making the Mediterranean a shared security space is providing maritime information without partitioning or individualism. Then comes action: to clean this sea, fight trafficking in drugs and people. The EU has embarked on an integrated maritime policy; a Mediterranean Union must help apply it.

The challenges of migration in the Mediterranean region (p. 50)

This timely account of the importance of migratory flows in the Mediterranean challenges much accepted wisdom. The phenomenon, in which mafias play a leading role in what has become a lucrative travel business, is one of change.

The need to bring people closer (p. 60)

Starting from the principle of the real potential of the Mediterranean region, the transmediterranean system, (and no longer the Euro-Mediterranean) that is proposed in the idea of a Mediterranean Union is undoubtedly an opportunity for transcending the inequalities in relationships between the partners, by concentrating on what brings them closer rather than what divides them.

Legal requirements of the Mediterranean Union project (p. 65)

This article looks at the problems of creating a Mediterranean Union and attempts to define the legal framework in which it could take shape—constraints which cannot be ignored.

Food security in the Mediterranean (p. 75)

This contribution is an attempt to pose in a new form the questions concerning the future of the Mediterranean, its relationship with Europe and the role that agriculture can play as a strategic linkage between these two geographic areas whose destinies are closely linked.

A Mediterranean civil protection project (p. 82)

Various forms of international collaboration deal with civil protection against natural and man-made disasters in the Mediterranean basin. A Mediterranean Union could involve all riparian countries in a civil protection project, and this article identifies the difficulties and makes proposals

A new (geo)political vision (p. 89)

The Mediterranean Union project emphasises cooperation, rather than integration, between the riparian countries of the Mediterranean; it underlines the pragmatic aspects of this French-inspired project. France has sought to mobilise energy around an objective of security and stability in the 2030 timeframe in a specifically Mediterranean agenda that will be subject to many sources of tension, but not entirely lacking in collective cohesion.

Security aspects (p. 97)

Preliminary conclusions from the seminar on security aspects of 'The Barcelona process: a Mediterranean Union', held on 16-18 April 2008 at the École Militaire, Paris.

Introduction

JEAN DUFOURCQ

In the jigsaw of strategic relationships between the European continent and its neighbours, the Mediterranean Union project launched by France in February 2007 and adopted by the European Union in the form of a 'Barcelona process: Union for the Mediterranean' is the missing piece that gives the necessary coherence to the overall project.

In its many different aspects, the project is an illustration of the priority given to this region and the commitment to the Mediterranean imperative at the beginning of the twenty-first century.

This, then, is the subject of this special issue of *Défense nationale et sécurité collective*, published to accompany and illustrate the work accomplished by the Mediterranean Union Research Group (GRUM), which has been conducting an academic research programme on behalf of the Centre for Study and Research at the École Militaire in Paris (CEREM).

As a foreword to this issue, Jacques Attali has kindly allowed us to reprint the sensitive and brilliant lecture he gave to the Forum de Paris on 28 March 2008, for which we are most grateful. The various contributions we bring together here give an insight from a number of different angles to the security issues which underlie any enduring development in the Mediterranean area, the latter being one of the aims of this ambitious project.

GRUM's work rapidly identified two principal themes. The first is that no collective solidarity, long-term development or stability will be possible without a new security climate in the Mediterranean. The second is that this new climate has to be created by those on the Mediterranean shores who are primarily responsible for the development of the region. The Mediterranean is after all a maritime continent which they all share, even if none among them can ignore the fact

that all around the Mediterranean basin tensions and conflicts have forever been inextricably linked with the region's history, geography, culture and economy. Above all it is for the Mediterraneans themselves to change the strategic order by using the standardising structures established by the European Union, such as the dynamic economic processes that allow public-private partnerships; it is up to them to overcome tensions and divisions and to create a new climate of confidence favourable to lasting development and security.

The various points of view expressed in this issue draw their inspiration from this principle, in which primary responsibility lies with the players directly involved. The latter need to work closely with their European, African and Near-Eastern [sic] neighbours and with all the external stakeholders who see this region not only as a workshop for globalisation but also as a tremendous reservoir of growth and prosperity.

Following a reminder of the situation in the Mediterranean theatre and the various GRUM contributions, this special issue concludes with the main conclusions of a seminar held at the École Militaire on 17 and 18 April 2008, which attempted to reply to the question of how to ensure long-term development in the Mediterranean.

The Mediterranean, or, the final utopia

JACQUES ATTALI

I was born on one shore of the Mediterranean during the tragic saga of Algeria, so different from that of Morocco or Tunisia, that has unquestionably left us with a bitter taste, mingled with the joy of youth, the power of renaissance and nostalgia and a desire, one day perhaps, to rediscover, in a yet-to-be-created utopia, that which could be our common destiny. I then lived on the other shore, where the Mediterranean is both omnipresent and at the same time absent as France, despite its destiny, despite its geographical location, has elected to forget the Mediterranean, as if she herself had been forgotten by it, in order to rebuild herself as a continental power, monumental, settled, forgetting her maritime, nomadic and agile roots, which from the very beginning were Mediterranean.

The Mediterranean¹

In all my life I have never had more than one intellectual muse, Fernand Braudel, and I would like to quote him at the outset. No one has ever said more beautiful things about the Mediterranean than these few well-known words from the preface to his book *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*: ‘The Mediterranean is not even a *single* sea, it is a complex of seas; and these seas are broken up by islands, interrupted by peninsulas, ringed by intricate coastlines. Its life is linked to the land, its poetry more than half-rural, its sailors may turn peasant with the seasons; it is the sea of vineyards and

¹ Editor’s note: subheadings added.

olive trees just as much as the sea of the long-oared galleys and the roundships of merchants, and its history can no more be separated from that of the lands surrounding it than the clay can be separated from the hands of the potter who shapes it.' We are wedded to the idea that the Mediterranean peoples should share a common heritage, an identity founded around the sea where the great civilisations were born, where the monotheistic religions first emerged, but this is also a deceptive view of the sea as it is also a space where, in miniature form, all the tragedies of the world, its injustices and intolerance, its economic, social and political divisions can be found; the Mediterranean is more a utopia for the future than a reality for the past; it is a 'mix', inherited from Greek and Roman antiquity, which was imposed by the peoples of the north on those of the south and could only be reborn today in the context of an alliance.

Such a rebirth also demands an understanding of its true nature, what it actually was, what it was not and what it threatens to become. First of all, the Mediterranean was not the cradle of human civilisation. This began in Africa 100,000 years ago, bypassed the Mediterranean, missing it completely, and headed east towards Siberia where 10,000 years ago all that was essential to modern civilisation was invented by the nomads of Asia: the wheel, the horse, writing, metal working and porcelain; even agriculture and cities were the creations of nomads. These nomads then set out for the west where they came up against a sea, the Mediterranean, the sea at the centre of all lands. And it was then that the Mediterranean began to play its part. In contrast to these horse-riding nomads, from these settled populations who built forts and castles, invented taxes and prisons, emerged the first maritime society, the first alliance between sea and land; and as Braudel said in the book from which I have just quoted, the first alliance between the nomadic and the settled way of life, the first harbour-based civilisation. One in which man could travel far, discover mobility, seek a way to build the future by running risks, not only those accepted by the horseman but those taken by man on the high seas.

This Mediterranean is thus also a place that will naturally advance mankind towards new intellectual adventures. And while, as I said, most of the essential foundations of human civilisation were invented long before man arrived at the Mediterranean, it must be recognised that certain fundamental creations arose around that sea: monotheistic religions, the market economy—arising around the Greek Mediterra-

nean and further east—and the democratic concept that, although now claiming roots in many parts of the world, and especially China and India, is clearly of Mediterranean origin. Monotheism is the concept of a unity, the market the idea of the individual at liberty within an economy that where possible organises the fair distribution of scarce resources. Democracy is also based on the sharing of public assets, as fairly as possible, and is thus the concept of the freedom of mankind that is also the freedom of the sailor; it is therefore no accident that it was sailors who invented the market and democracy; although then as desert voyagers, it was also sailors of a sort who conceived monotheism. They also invented the tools required for these activities: calculation, for the market; and the alphabet, for democracy. Here, then, are all the immense benefits to human civilisation that arose from the Mediterranean. Mankind needs nomadic tools of freedom, calculation, intellectual and philosophical speculation and the alphabet, which is surely the finest instrument of the free and civilised nomadic way of life.

Vengeance

There is another awesome creation from around the Mediterranean, which certainly exists elsewhere, but that without doubt found its most extreme, refined and shocking form here 25 centuries ago. That which Ismaël described so magnificently in his book, the concept that vengeance is the source of the Mediterranean system. Vengeance as a means for arranging history, for managing human relationships; no harm can be caused without the victim exacting revenge. In this context, one of course thinks of the Iliad, perhaps the greatest text ever written around the Mediterranean, and the manner in which it tells us how the Mediterranean was then a centre of violence, opposition, rivalry, vengeance and reprisal between Greek cities, for whom war was the natural expression of relationships between peoples, and where the only way to eliminate violence involved the use of the scapegoat, or any form of organisation that resulted in politics as the supreme medium for violence and vice versa.

It is within this interaction between violence, free market forces and democracy that the Mediterranean has for so long fluctuated. It is no accident that, whenever markets and democracy stabilise, the Mediter-

anean becomes the leading power in the trading world and hence the leading world power: Greek, Roman, then Muslim, then Christian. Never forget, however, that this came to a sudden end. The utopia of a Muslim Mediterranean finally ended in 1148, when Islam embraced intolerance. Fifty years later, the Crusades seized Constantinople and divided up the empire between Islam and Orthodoxy; two centuries later Islam finally regained power in the region. And war continued. During this period Europe continued to find its power base around the Mediterranean. Between the twelfth and sixteenth centuries the world's capitals were still Mediterranean, Venice first of all, then Genoa. But in 1555 the power of Europe finally ended with a financial crisis in Genoa, with its remarkable similarity to the current crisis. It is as if the same catastrophe were being played out today, no longer between the Mediterranean and the North Sea, but between the Atlantic and the Pacific.

Decline

After that, the Mediterranean went into decline. It degenerated, divided, and became no more than a sea to be avoided, wracked by piracy, war, slavery and violence; all the surrounding countries declined. One must have no illusions, the Mediterranean no longer exists; but did it ever exist other than as an ideological souvenir of the values that I have enumerated? What is it today? Demographically, it is still a power, even a rapidly growing power, as the Mediterranean population is growing faster than that of the world as a whole. In 1950, 200 million inhabitants, today surely 450 million, a third of whom (150 million) live on the very shores of the Mediterranean, with its coastline of more than 45,000 km, some 40 per cent of which is already built up.

The Mediterranean's contribution to the global economy is collapsing. Historians calculate that at the beginning of the nineteenth century its share was around 20 per cent; today this has dropped to less than 11 per cent and is likely to fall further. Two specific signs point in this direction: tourism is the most obvious of these, as a third of global leisure travel occurs in the Mediterranean. But above all, and this is the most alarming symptom of its failure, while 30 per cent of global maritime trade and 25 per cent of the world's hydrocarbons pass through the Mediterranean, it has no major port. It is hard to believe

ALL RIGHTS
RESERVED

that while a third of world maritime trade tonnage passes through a sea, the leading ports on this sea are no more than fourth- or fifth-rate on a global scale, and each year fall further behind in this ranking. This is the true disaster, a measure of what surely awaits us. A disaster that is clearly also political, primarily because democracy is progressing only very slowly in this region. Where is the long list of countries around the Mediterranean that have joined the democratic club over the last 20 years? A disaster also because wars and violence are ever more widespread; the Israeli-Palestinian conflict, disagreements within the Maghreb, conflicts between Syria and Lebanon, Greece and Turkey, and the troubles in the Balkans. These problems now extend along the entire coastline of our sea, a sign that violence is not abating but is increasing. It is also an indication that the Mediterranean has lost its meaning, that countries differ widely and that these differences are mounting. While around 20 nations occupy the coastline of the Mediterranean, differences in standards of living and moral outlook are all escalating; the relationship between men and women and the status of women and children, politics and the press are all topics on which a common outlook is increasingly rare. Three nations—Spain, France and Italy—currently generate 80 per cent of the GDP in the Mediterranean basin. Standards of living differ by a factor of ten between nations of the northern Mediterranean and those of the south. Finally, the ultimate precursor of disaster for this sea, that is so dear to us. Other Mediterranean nations are squandering its resources, despoiling, massacring, polluting and destroying it; nearly two-thirds of the waste water from coastal towns is pumped untreated into the Mediterranean. 250,000 tonnes of hydrocarbons are discharged every year, only half of which is the result of accidents, the rest clearly due to illegal tank purging. The algae that are introduced during this operation cause irreparable damage to the fauna, and these biological invasions, whose effect has been demonstrated, cause the destruction of vital species. Fishing, an insignificant exercise as it represents barely two per cent of global fishery operations, is now contributing to the wholesale loss of some basic species, not only those we know well such as tuna, but also albacore, hake, swordfish, mullet, which are, or were, European and Mediterranean treasures, but which are now over-fished, destroyed and virtually extinct. All these inequalities, injustices, recurrent violence and pollution reflect in miniature that which is occurring in the rest of the world.

ALL RIGHTS RESERVED

The Mediterranean is a small-scale model of the nightmare that awaits us. The lessons of the past surely suggest that things can only get worse. From our viewpoint on the northern shore of the Mediterranean, we have a time bomb under our feet. By 2025, the population of the four northern shore nations will have increased by only 5 million, if immigration fails to have a greater impact. Southern shore populations will increase by at least 100 million. The overall population will exceed 550 million, more than 60 per cent of which will be in the south, with an ever-greater disparity in living standards. Does anyone really expect to see any sort of unity develop between populations who will know one another better, who will better understand how to talk to one another, and who will see inequalities exacerbated?

Who can expect anything other than a form of Balkanisation between a Western Mediterranean to the north that will attempt to protect itself from and avoid integration with the south, and a Muslim Mediterranean that will try to establish an identity, however illusory this might be? All the while the current trend will continue, with many coastal countries seeking to escape their Mediterranean heritage and attach themselves to other sources of power. To the north, to America or to Africa or Asia. How many of them are today turning towards China, or to Turkey and through it to the Turcophone nations of Central Asia? Meanwhile, the core elements of the Mediterranean's contribution to the world, those that drew us together, are perhaps still being challenged.

It is generally accepted that the market economy, as such, when left to its own devices, leads to disaster, inequality and injustice, giving primacy to speculation, disorder and a lack of governance. It is also generally recognised that, without a global organisational system, democracy itself, when it involves nothing more than elections, becomes little more than a farce and that the various sources of monotheism are also the source of violence. It is as if today one were to see the resurgence of the idea that everything that the West, in other words the Mediterranean, had brought to the world was to be challenged by other values. That which we have been able to contribute to history is being destroyed via a kind of consensual totalitarianism, founded on a tolerant polytheism for which Asia has provided us with a model, within a collective relationship that denies the individual for which the Mediterranean was the source.

What have we done?

What have we done in the face of all this? Virtually nothing. Please allow the external observer that I am to say that everything embarked on under the Barcelona process has been a failure, primarily because it was overly associated with political negotiations about a specific conflict, and secondly because experience teaches us that no international relations can be based on gracious gifting by one to the other. But the Barcelona process is founded on the granting of advantages by the North to the South. Experience also teaches us that no process can function if it is solely political and ignores civil societies, industry or community life, and if any aid provided by one to another is merely monetary, much of which, as we have seen, ends up in Swiss bank accounts.

Thirdly, because disagreements between those who are neighbours can only increase within this system and during this time of change where there is no truly shared plan or vision. And anyway, within this fear of a bomb as represented by the Mediterranean, within this feeling which is not merely rooted in nostalgia, there is something resembling a plan and moreover, there is also the idea that other similar challenges have been overcome. Simple but concrete challenges, concerning relations between Northern and Southern nations have been more or less surmounted and perhaps better than we have managed to achieve in the Mediterranean. Let us take the example of the United States and Canada in relation to Mexico. I understand the limitations of NAFTA but this agreement nevertheless represents a significant success that has enabled Mexico and Mexican workers throughout the United States and Canada to considerably develop their country, to create conditions for in-depth democratic change, which began as soon as NAFTA came into force. Many lessons can be learnt from that experience.

The experiment undertaken in Europe, where under the Eureka programme we have seen companies from a range of countries set up very simple forms of joint initiatives and achieve things together, with no ideological motive other than to build a major programme. Eureka has achieved great things, ranging from MP3 to the mapping of the genome, and significant advances are currently being made by most major European companies. Other initiatives within Europe have demonstrated that it is possible to get both East and West European countries to work together, providing they receive equal treatment.

The European Investment Bank (EIB) is a remarkable institution, but it is a European institution, where the partners, whether from Eastern Europe or the Mediterranean, are dissociated from the decisions. This is why France launched an initiative 20 years ago to create the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) where players from Eastern countries are involved in the decision-making process. This was the only way that a genuine process worthy of development was made possible.

Let's not renounce utopia

Anything that smacks of munificence does not work, whereas cooperation does. I would therefore like to make two points about the future.

Firstly, I believe that we must not give up on utopia; the utopia of a Mediterranean project that would be a true project to maintain and develop our values, freedom of the individual being first and foremost among these; the same individual freedom that the Mediterranean sailor invented and gave to the world. We must not give up on a plan for a Euro-Mediterranean common market. What right does anyone have to forbid the inhabitants of the Mediterranean from joining together to create such a scheme? Nothing has prevented the countries that fringe the Baltic from doing so. Why should such a scheme be prohibited for the nations around the Mediterranean?

Secondly, we must not ignore the option of more modest local common markets. A Mediterranean common market will not emerge unless first we can develop one for the Maghreb, opening up the border between Algeria and Morocco and Tunisia. Peace, like trade, as demonstrated by Braudel, is built on proximity. Nor will anything be achieved if we are incapable of free and open discussion about mutually enhancing differences between monotheisms, boundaries between the market and democracy and what the various forms of democracy can contribute to the creation of a new dimension, linked to that which the twenty-first century has to offer. But by looking beyond these utopian dreams, we must also set ourselves some simple yet concrete targets that can genuinely encourage a joint structure.

The first vitally important step along this road will be to develop city-to-city projects, linking those in the North with those in the South; we must also decide what is to become of the ports in the

southern Mediterranean. I believe strongly in the future of Tangier, Tunis and in the ports that will one day I am sure enhance the eastern shore of the Mediterranean in Gaza, Lebanon and Israel, who will have to make an effort to unite in the development of a major eastern port facility. In my view there is also a need for a further simple but ambitious project, perhaps the most important of all, to clean up the Mediterranean and turn it into a living, clean sea and to develop the resources to achieve this. What does this imply? An unpolluted sea means a sea where there are checks and law enforcement, and where conditions imposed on the discharge of waste of all sorts can be policed. In other words, institutions must be created that are capable of establishing the rule of law in the Mediterranean.

Tax transits

If such institutions are not created, the lawless nature of the Mediterranean will persist and even intensify. Such institutions will have to develop resources, and here I must raise an important point: where is the money to come from to achieve all this? Who is to pay to ensure that the Mediterranean becomes a clean sea? I believe that this funding can be found from within the Mediterranean itself. I said earlier that shipping routing through the Mediterranean represented a quarter of global crude oil traffic and a third of global maritime trade and that this traffic will quadruple over the next 20 years. Why not impose a tax on Mediterranean transit traffic? Of course the immediate reaction to this is 'not another tax!' However, as we must build collective systems for shared spaces, and as there is no democracy without taxation, there can be no joint project without joint resources, and I know of few ships that would prefer to bypass the Mediterranean to avoid paying to sail through it. I therefore suggest that we consider funding Mediterranean projects using tax revenue from Mediterranean maritime traffic. Or else, as I said earlier, one must never forget that the Mediterranean was founded on both the individual and on vengeance. Everything is set for the cycle of vengeance to resume in the Mediterranean.

It was André Suares who wrote in 1939 [in *Views of Europe*] that one should beware of sources of violence, as rooted in the Mediterranean. He wrote: 'He who oversteps all bounds in his duties towards other men is, in the eyes of Zeus, father of all, strictly analogous to

ALL RIGHTS
RESERVED

The Mediterranean, or, the final utopia

those damned by the God of the Evangelist; violence is his madness. All is then over in this world for the monster, his self-importance guides him to the edge of the abyss, and Nemesis casts him in.' Never forget that this vengeance lingers on, this threat persists, and that if we are not sufficiently fearful of this violence, if we tend to forget that the Mediterranean was from the outset the birthplace of the individual and of all that is essential to him—respect, forgiveness, curiosity about others—then that will mark the end of our great civilisations.

The Mediterranean imperative

JEAN DUFOURCQ

A constant worry

In a very real sense the Mediterranean had been a network of trade and exchange for millennia before it virtually froze solid in the Cold War, during which it formed the southern flank of any potential battle between the two principal rival blocs. Ideological confrontation and strategic populist manoeuvring became the order of the day, and sizeable forces played against each other in the region. Some 20 years later, this almost enclosed sea surrounded by troubled lands is again seeking a new strategic dimension. The area it covers has not managed to restructure following the Cold War that transformed it into a potential battleground, and it is still unable to benefit from a basic unity that ought to be present since it remains hostage to the regional issues that inhibit any such move. It remains subject to conflicting negative perceptions between bordering countries and handicapped by conflicting interests and an imprecise security structure.

Why is this so?

First, the path of transformation from the frozen days of the Cold War to those of cooperative security has been long, and the Mediterranean has been unable to avoid it. Many have tried to transfer the spirit of the Helsinki accord to the Mediterranean area and to establish a climate of peace through an institutional process that combines principles of stability, security and development. Even if this is a move in the right direction the context is very different, since the Mediterranean has been hostage to repeated after-shocks of historical events relating to the ends of empires (the Austro-Hungarian, Ottoman and Soviet)

and decolonisation. We see examples of this in the Balkan issue, the tensions around the Aegean Sea, the distortions and divisions of the Middle East, aggravated by the Israeli-Palestinian conflict and the question of the Western Sahara. Moreover, there are modern tensions related to globalisation, crises of modernity and the quest for Muslim-Arab identity in the Maghreb-Mashraq and, of course, unbridled terrorism and its tragic developments.

And yet for all that, there has been no shortage of good ideas for bringing this area into the post-Cold War world through certain subregional groupings such as the Arab Maghreb Union, other institutions which have taken over from the alliances of the Cold War world, the Barcelona process for the European Mediterranean area, the Mediterranean Forum, NATO's Mediterranean Dialogue and various other initiatives such as the 5+5 Dialogue. Nevertheless, it is clear to anyone that none of this has been enough to recreate a climate of confidence and security, a climate of reason.

Contrasting perceptions of unity and diversity

The internal tensions within the Mediterranean area, significant South-South reservations, and the economic and political differences between the shores have put the brakes on any moves towards significant regional cooperation. On top of this rather negative view, there is the issue of the residual conflicting perceptions of those who live on its shores, since the Mediterranean frustrates even those who live there. As a concept, the Mediterranean remains uncertain and imprecise by nature: its geographic reality as a diverse, compartmentalised area with complex regional subsystems is a source of preconceived ideas and frustrations. Because of this, the strategic visions of the main players around what we call *Mare Nostrum* are very different and give rise to deep distortions regarding the role and the place of the Mediterranean, to the extent that we can only see it as a vague collection of communities, a difficult-to-handle concept and an unidentified strategic object.

What does this mean in practice?

For the Western world, the main perception of the Mediterranean remains that of the southern flank of the Atlantic Alliance and a sea of potential conflict between civilisations. It is a space in which many potentially antagonistic ideologies come into contact, making it a

ALL RIGHTS
RESERVED

highly uncertain and complex area. We speak easily of the arc of crisis from the Maghreb to the Caucasus, of the socio-economic, ethnic and religious roots, of its strategic importance and its military dimension. Such perceptions explain the general anxiety with regard to the region, whose instability impacts upon European defence as much as it does upon transatlantic relationships.

More specifically, and viewed from outside the area, *the Americans* see the Mediterranean from an East-West point of view and afford it considerable strategic importance. Through their all-embracing concept of the Middle East, they see it starting in the Azores—Florida, even—and stretching to the Persian Gulf or perhaps as far as the edge of Southern Asia. It is a vast maritime corridor, halfway between Florida and Iran, and is made important for the United States by issues concerning the security of Israel and the sensitivity of the Arabian Peninsula and its oilfields. These constitute both a strategic commitment and a risk, which is why the United States has major naval forces deployed there today. The United States has been present in the region since the eighteenth century; it has an intimate knowledge of it and knows how to make new alliances, in particular in the fight against terrorism and in renegotiating sources of energy supply. As a vast space that extends well beyond its natural geographic boundaries, and as a crossroads of many vital issues, the Mediterranean is a key factor in the global American game.

Nevertheless, with a desire to invest and to demonstrate economic presence in a zone of high growth potential, *China and India* are today arriving to operate alongside the United States as external players equally committed to the Mediterranean.

For *Europeans*, the Mediterranean is primarily the southern edge of the continent. Together with the British Isles and the Baltic Sea, it forms what one might call the European archipelago. Thus Europeans see it from within, and from a North-South point of view, and tend to concentrate more on the socio-economic issues affecting neighbouring countries than on any politico-strategic equation. It is also a highly compartmentalised pool that buffers Europe from Africa yet is the link between three continents, if we include here the complexities of the East, which Europeans find difficulty in approaching with a collective voice. For all members of the European Union, there is at the same time a feeling that wide-ranging threats emanate from the South (such as immigration, fierce competition and socio-cultural instability), and

for some, a discreet and age-old rivalry lives on between neighbouring countries in the region, fuelled by a desire to achieve a better balance in the policies of Eastern and Western Europe with regard to EU and Atlanticist priorities.

For those who live on the North African littoral, the recent discovery (or perhaps rediscovery) of the very notion of the Mediterranean as something with its roots in Africa yet which extends to the east and the north, is one with which they cannot particularly identify. The views of those on the Mediterranean's southern shore are varied and more focused on domestic problems and relations with neighbouring countries in the Arab Muslim world. And yet they share many preoccupations, with their economic difficulties, acute social crises, authoritarian regimes and difficulty in reconciling an Eastern identity with liberal democratic modernism. These countries are conscious of the negative and unstable image they portray of themselves, coloured by differing shades of immigration, urban delinquency, terrorism in general and Islamic terrorism in particular. Despite this, they make no collective effort to attack their recurrent scourges and the unending structural conflicts that exist between them: boundary disputes, diversity of regimes and neighbours, continual outbursts of violence related to the presence of Israel in the region, unpredictable urban riots and latent Islamist xenophobia.

To them, the Mediterranean often appears in a quite different, economic, form—an iron curtain hung between the two shores to protect the prosperous North from the needs of the South. Additionally, the wars in Iraq and Afghanistan are leaving a strong mark on the collective memory at least as much as, if not more than, the Palestinian question. It is easy to view them in the same way as the Christian Crusades which, led against a community of believers, provoked strong feelings of identity and reinforced a conviction of Western connivance threatening the Arab world. Moreover, these southern Mediterranean peoples make it clear that security is indivisible, and that as long as the crucial problems around the Mediterranean basin remain unresolved, it will be impossible to move towards any form of stronger cooperation between European and Eastern countries in the region.

Despite these reservations, the idea of a lasting Mediterranean community is attractive to them and inspires hope, especially when things progress to the extent of allowing considerable investment to be made, notably by Gulf states who are investing their petrodollars, and the

ALL RIGHTS
RESERVED

the prospect of reinvestment in North Africa of capital lost through emigration or which is draining Islamic financial systems.

These many and still somewhat diverse perceptions explain why the Mediterranean is so late in forming a coherent body on strategic, economic and human levels despite all the apparent advantages of being an ancient human community with thousands of years of contact.

The Mediterranean Union project: the missing link

This difficult geopolitical context partly explains why the EuroMediterranean project has had problems in establishing a climate of confidence and security in the region. A list of achievements was given on the tenth anniversary of the Barcelona process and it is not necessary to repeat it here. This is not in any way meant to invalidate what has been achieved, which is considerable but clearly insufficient. It is nevertheless important to recognise the potential for energy and imagination that the Mediterranean Union project has engendered over the past few months.

This project is making a complete re-examination of the Mediterranean question and is for the first time taking into account the dual nature of the area, as both a crossroads of peoples and as an intercontinental bridge between civilisations. This duality brings with it a series of distinct problems, only some of which have hitherto been treated with the respect they deserve through the external, 'neighbourly' approach. The intuition of those who originally conceived the plan for a Mediterranean Union opened up another side of the entire issue which allows for an internal approach, one that relates more to co-ownership of the Mediterranean.

Inseparable from the concept of a crossroads are numerous trans-mediterranean questions of immediate importance that affect all those peoples directly linked by common history, geography and lifestyle. Other questions are more closely linked to the concept of the bridge, such as multilateral ones concerning development and trade between neighbouring states and those spread across the continents towards the south (Europe and Africa; the European Union and the African Union) and towards the east (Europe and Asia, linked by the Black Sea and the Middle East). The crossroads requires there to be common trans-mediterranean interests, whereas the bridge requires the establishment

of procedures that will allow all on the European, African and Middle Eastern shores to join an organised marketplace.

The new project is looking at this difference in needs as a development to the Euromed project that the Barcelona process has been pursuing for the past ten years. These two distinct approaches are complementary and should neither be set against each other nor mixed together, even if they relate to projects of a similar nature or which are funded from the same sources. Action can only be driven through effectively if it is quite clear to which of the two approaches it belongs—the crossroads or the bridge.

Each of these two approaches is legitimate in itself and could be developed at an appropriate pace as long as it follows one of the well-established rules of European activity, that of subsidiarity. What is considered transmediterranean does not invalidate that which is Euro-Mediterranean but complements it; similarly, Euro-Mediterranean does not include transmediterranean, but eases its passage. This has to be put into effect now in order to contribute to relaunching Mediterranean integration for the benefit of those who live there, for EU members and for the external players who are participating in the economic development of the zone through their investments.

Although it is clear that the Mediterranean has been neglected in the general movement towards regionalisation that is accompanying globalisation, thanks to the Mediterranean Union project it is once again becoming the focus of attention and is bringing renewed hope. In response, we now have to create a new climate of confidence and solidarity in the Mediterranean.

An overall security aim for the Mediterranean

The project for a Union for the Mediterranean has highlighted the dynamism of a process that offers a transmediterranean approach between Mediterranean peoples to the problems of the twenty-first century. By putting the Mediterranean at the heart of collective thoughts, particularly with regard to safe and lasting joint development, this project reminds us that the peoples of the Mediterranean crossroads, concerned as they are for their environment, are those primarily concerned by the future of the basin. The project will also allow the start of a new relationship between the Mediterranean peoples and their neighbours

ALL RIGHTS
RESERVED

who all belong to the same living space and whose destinies are closely related. The Union for the Mediterranean contributes to bringing together peoples from around the basin whose histories, cultures, religions and economies are different but who recognise and share a need for collective responsibility, safe and secure development and a desire for real and peaceful neighbourly relations.

The big problem is that it is far from easy to bring these many players together, and those who simply pass through or occasionally stop there and those who live on its shores see the area very differently. Even among the latter, the Mediterranean is perceived in differing terms with regard to living conditions, mobility, dangers faced on a daily basis and prospects for development. What does bring them together, though, is common concern over uncertain development and an unsure future. Their uniting factor is a common conscience of what is unacceptable, based on the identity and values they have inherited from common roots. The unacceptable, to them, is anything that risks their life, dignity, future and development.

Each of them knows that there can be no lasting and effective development in this shared area if those concerned, peoples as well as states, do not have adequate and shared security in their exchanges. The priority for the Mediterranean Union project must now be to provide this, and to take into consideration the inhabitants' security situations and concerns. It has not only to ensure transmediterranean consideration of issues but also to help create an atmosphere of security in the Mediterranean for the benefit of all. This is a necessary condition for the usefulness and longevity of the project, and is the *raison d'être* of an overall objective for security in the Mediterranean that is shared by all and justified by current anxieties.

Definition and implementation of such an objective have to focus on establishing a climate of confidence and security between the countries concerned that is also favourable both to neighbouring countries and users of the Mediterranean and to lasting development of the Mediterranean as a crossroads. Nevertheless, this security objective does not seek to solve the problems of the established tensions or those many conflicts long in stalemate around the basin, which have hitherto stifled initiative, for these are receiving the close attention of the international community and of numerous external mediation efforts. They are also being dealt with actively within the framework of the Euro-Mediterranean bridge. But in beginning with a new approach

that is attentive to security needs, the overall security objective looks at putting the main effort into real security projects intended to improve the daily lives of those who live in the region.

With this principle in mind, three major lines of action have to be developed as a priority to respond to the immediate needs of the Mediterranean peoples and to contribute to lasting development in the region. These factors together constitute the overall security objective, although each can be divided into partial, subregional or sectorised projects. The combined effect of working together, trust and security will come from the various actions aimed at ensuring security of development of the Mediterranean region, principally by the Mediterranean peoples themselves. We have to:

- *Reinforce the central issue of human security.* It is essential to highlight the human dimension, a fundamental element at the very heart of the Mediterranean Union project, which promotes the Mediterranean as a region for working together, sharing and exchange.
- *Develop the environmental dimension of security* to preserve the common space from which the populations draw their incomes and to improve their standards of living and plan for a better future.
- *Organise the security of the Mediterranean maritime area and facilitate those transmediterranean human and economic exchanges* that generate progress and solidarity.

Securing the lasting development of the Mediterranean means setting an overall security objective for the region and creating the conditions for the day-to-day security of those who live there. What is clear is that there can be no collective solidarity, long-lasting development or stability unless there is a new climate of confidence. In sum, these are the lines of action which were presented for discussion at the international seminar organised by the GRUM, of which you can find brief minutes at the end of this special issue.

Our common sea area: the contribution of the 5+5 Defence Initiative

MARIO RINO ME

Fernand Braudel in his masterpiece *La Méditerranée, l'espace et l'histoire* (The Mediterranean, the area and its history), paints a lyrical picture in his opening chapter where 'ships sail and the waves repeat their song'. Before that, in the 1930s his Italian counterpart Pietro Silva called the Mediterranean *il gran mare interno*. 'If for certain nations . . . the Mediterranean is viewed simply as a short cut, for its sea lanes . . . for us it is our life'.¹ Today the concept of comprehensive security rests on two established aspects: inseparability and the humanitarian dimension. The first implies an approach which is multilateral, multidimensional, and an increase in the confines of stability;² for the second, one has to take into account the interests of the nations as much as those of the individuals. Thus, to protect the sea area one must work within the framework of an organic view of security which, using the English terminology, embraces the notions of *security and safety*. For example, with the aim of remedying a lack of standards relating to the fight against maritime terrorism, the International Maritime Organisation (IMO), the reference on matters of *safety* (SOLAS, the Convention on the Safety of Life at Sea), has been broadened in order to be able to deal with related questions of *security*. Today the new strategic context also displays a continuum between internal and external security. In an

¹ Pietro Silva, *Il Mediterraneo* (Milan: Istituto per gli studi di Politica Internazionale, December 1937), p. 477.

² 'A secure Europe in a better world. European Security Strategy', refers to 'a ring of well governed countries . . . with whom we can enjoy close and cooperative relations.'

operational reversal, navies are adapting in order to take on *constabulary duties*. In fact, under the impetus of positive dynamics, some have embraced the opportunities offered by globalisation in an area without borders and totally free for navigation. Usually, the freedom of the seas, the basis of maritime law, is envisaged in the double sense of being for the common good of rapprochement and development; without doubt it also governs activities against coastal installations (ports, pipelines, etc.), terrorist actions or illegal trafficking, be it of humans, drugs or banned material, whatever might jeopardise security and sovereignty. To the problems of security are beginning to be added those of safety relative to navigation in general, and in particular in areas of high density of shipping. In this respect one must also consider the threat 'represented by the phenomenon of flags of convenience and by the consequences of discharging ballast water'.³ The advertised principle 'safety is paramount' is exacting on the subject of navigability. The sea can be transformed into a real resting place for disasters, whether ecological, natural or man-made. The core of maritime law and the numerous international agreements drafted on the subject represent a complex legal framework, which suggests, in its entirety and with the best intentions, the need to redesign it. Let us revert to the dictum '*res omnium*—because the sea belongs to us all'. The government of the Mediterranean should be seen within the context of a collective cooperation because a multilateral cooperative approach to its security will permit an optimisation of effort, will minimise duplication and will result in problem-resolution in its application. What, then, will be the common needs and interests upon which to undertake an 'operational dialogue'?

The common good

The first affirmation and its outcome lead one to understand that one is building something that is for the common good but is at the same time fragile, where according to Fernand Braudel 'everything balances out, must balance out or disappear'. Without doubt the free circulation of goods and people is one of the driving forces of progress. Unfortunately, sea traffic is not yet well-regulated. One must strive as

³ Prof. Habib Slim, 'Towards a reinforced government of the Mediterranean outside territorial waters', Minutes, 15-16 March 2004.

ALL RIGHTS
RESERVED

quickly as possible to safeguard the integrity of this livelihood. This maritime security is based upon providing national authorities with the means to control and to intervene (in coastal waters and on the high seas) to protect against all dangers and to prevent or counter the wide range of threats present at sea, which can strike against territory or interests (both national and international). Maritime surveillance from the air, the sea and space provides a good operational response to such threats, in aiding their prevention and in the management of their consequences. Two questions spring to mind. Firstly, is the present institutional framework suitable? Secondly, is a cooperative approach to maritime surveillance, to the management of disasters and to the provision of measures to enforce the rule of law possible? Taking as a given fact the convergence⁴ of common perceptions of the risks and challenges both now and in the future, and if we are capable of finding common interests and needs, would we be able to involve our nations in cooperative ventures under the aegis of the Mediterranean Union (MU) project? Where there's a will, there's a way.

Barcelona as a starting point

In answer to the first question, the overall tenor of the Barcelona process, which brings together all the member states of the EU with the Mediterranean countries, the 'European Security Strategy', the spirit of 'strategic partnership between the European Union and the Mediterranean region as well as the Middle East' and the 'Euro-Mediterranean Code of Conduct in the fight against terrorism', to name but a few, give us a framework of action to expand the dialogue and 'foster the cooperation on political and security issues, with several partnership-building measures already in place'.⁵ Furthermore, the EU has just set up procedures to coordinate the actions of member states at sea. Thanks to the transport policy developed by the Commission and with the application of the Schengen Agreement, a number of bodies in this area have been instituted: the European Maritime Security Agency (EMSA), the Frontex agency, the two sea border control cen-

⁴ See 'Final report on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East', p. 2.

⁵ 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament', on the preparation of the Tampere Foreign Ministers'. Conference (27-28 November 2006).

tres (*Western Sea Border Centre (WSBC)* and the *Eastern Sea Border Centre (ESBC)*) and finally the Community Fisheries Control Agency.

Following on from this array of bodies, what sort of cooperation can be envisaged? Beyond bilateral cooperation, faced with a Europe integrated for more than ten years within the Euro-Atlantic security structures, the African and Middle Eastern riparian states have become the subject of requests for dialogue and partnership on the part of regional and continental European organisations. This focus of attention is as a result of the collocation of the sea with the North-South development fault-line, defined as 'the serious problem of economic stagnation, of social tensions, and of unresolved conflicts'.⁶ Fortunately, we are not starting from scratch. We have the experience gained from all previous kinds of cooperation; for example, the pilot Italy-Egypt project to set up a Euro-Mediterranean system for the prevention, the reduction and the management of natural disasters, a 'Memorandum of Understanding' in the Adriatic basin on cooperation in search and rescue (SAR) at sea, on the adoption of a common Vessel Traffic Service (VTS) and the obligatory notification of oil tankers and shipping carrying dangerous and pollutant cargo,⁷ and other similar initiatives, which can be taken as positive signs.

The 5+5 Defence Initiative

With respect to the 5+5 Defence Initiative, the given aim is to promote practical cooperative ventures designed to respond to common needs. They come mainly from problems arising from a lack of interoperability, whose solutions can be readily identified and where the methodology can be put forward and tested. The key advantages of the initiative are: a response to actual needs, operational plans tested on the ground, basic ingredients (balanced cooperation between equals involved in the plans), as well as a progressive evolution (confidence, a win-win situation, etc.).

The cooperative actions identified by the first Action Plan consist of the contributions of defence forces in three areas: maritime surveil-

⁶ 'European Security Strategy', p. 8.

⁷ Within this framework, the first joint exercise (*Adrion 2006*) was held by the national navies of the participating countries with the object of optimising interoperability in non-military maritime areas.

lance, the contribution of armed forces to civil protection, and air safety.

The number of activities has grown considerably. In 2007 they amounted to 20, of which 8 included countries from the southern shores. This unique 'joint venture', resulting from a determined collective participation, has produced positive results and has contributed to a cross-fertilisation of ideas. Overall, the year 2007 can be considered as a turning-point in the short history of the Initiative by expanding in a practical way as a result of the maritime surveillance and air safety exercises. In addition, during this same year, training was identified as a fourth element of cooperation, with the object of producing a 'community' of spirit founded on the two concepts of common thinking and willingness. Arising from maritime surveillance, we are benefiting from a new network: a project referred to as the *Virtual-Regional Maritime Traffic Centre (V-RMTC)*, adapted for use by the 5+5 countries. Aimed at maritime security, it is both a de facto contributor to situation awareness and a confidence-building measure. Moreover, the dynamic of cooperation has evolved from a configuration following the typical North-South pattern into a new model where the member countries interact as though a real community of ten members had been created.

Lessons learned

- The practical side of the 'action' and a win-win spirit are essential to all forms of cooperation; here the military component plays an important role. Today, in addition to think tanks we need what I will call 'do tanks'.
- Each cooperative venture should have in mind an operational dimension; otherwise it merely becomes a 'verbal exercise'; progress should be based on the model of joint venture, oriented to the plan and progressive (gradually raising the bar).
- The mixture of practise and training gives rise to a strong self-maintenance capacity.

Let us now return to the theme of 'securing lasting progress in the Mediterranean'. As usual one must define the parameters, that is to say: on what, with whom, how and within which framework?

The answer is clear. ‘This project by the 27 . . . must be a strategic concern by the Europeans to cooperate readily with the Mediterraneans’.⁸ In fact, the Euromed framework can in principle play a major role in facilitating the exchange of lessons learned and provide the platform for the so-called ‘enhanced cooperation’. ‘In principle’, because one has now to orientate cooperation towards concrete plans. The aim of this cooperation should be the safety of goods, the protection of the environment and thus of common needs, of which surveillance represents the operational response. To be effective this response has to have support from the ‘information and data processing’ component. On this subject the Commission’s Green Paper recognises that ‘it is particularly advisable to improve real-time information on shipping movements. Not only is this information important for navigation, but it can also be used to detect unlawful activities’.⁹ In the belief that the future system of systems will be based on the merging of information, it is necessary as of now to capitalise on what exists to produce an overall network as a means to increase the product from all sources.¹⁰

Conclusion

In a multilateral and consensual logic, cooperation can bring about on the one hand economies of scale and effort in the national resources required, but on the other hand this has to be based upon a common concept of the means to be employed. Thus, in each cooperative venture, to be effective, even in a variable geometry configuration following the principles of ‘inclusion, self-differentiation and ownership’, it is important to harmonise the so-called basic elements, to guarantee interoperability and to draw up common rules.¹¹ In a maritime context national actions impinge upon different areas, which implies both national and international coordination. National navies have a very important role to play: they provide most of the equipment and are accustomed, by calling and tradition, to operate in close collaboration

⁸ Joint press conference given by Nicolas Sarkozy and Angela Merkel, Hanover, 3 March 2008.

⁹ See ‘Données sur les mouvements des navires’, p. 37.

¹⁰ Metcalfe’s Law states that within a network the number of interactions is proportional to the square of the number of its components.

¹¹ ‘International rules constitute the best means to formulate a good part of maritime policy, even more so when this policy concerns cross-border activities’, the Green Paper, p. 56.

with the various ministries and with other forces, in both national and international contexts. Moreover, naval forces have flexibility which derives from their mobility, sea-keeping and multi-mission tasking capabilities.

Once the means have been assembled, one can begin to think about practical actions which precede all operational activities, such as the interoperability of surveillance assets, defining measures of confidence between warships and other shipping at sea, the cross-dialogue with other players as, for instance in the area of law enforcement.

The 'EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East' and the 'Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism' are very appropriate references; for example the phrase 'our geographical proximity is a long-standing reality underpinning our growing interdependence' reinforces the notion of the 'trans-mediterranean sphere' and gives this area, the Black Sea included, the connotation of a 'security complex'.¹² At the same time this institutional framework must be substantial enough to permit the launching of the practical side. However, in order to provide such a framework covering cooperation on maritime surveillance, the security dialogue should evolve towards a true partnership, supported by a specific code of conduct defining the collective rules to be followed. Meanwhile, at the next meeting in Paris one could adopt the procedure followed to launch the 5+5 Defence Initiative (the signing of a generic memorandum of understanding accompanied by an annual action plan).

In this framework, the 5+5 Defence Initiative, an example of cooperation with parity of representation and the melting pot of experience, can constitute, on a larger scale, both a reference and a catalyst. After all, the principles of the 5+5—pragmatism, progressiveness, cooperation between equals and development by projects—have been included in the concept of the MU. The 5+5 Initiative, a ground-breaking tool in terms of cooperation, can play an important role in the launching of a similar moral process in the East. I stress the moral principle, since interoperability between willing partners, *similiter sentire ac velle*, brought about by a mix of thought and action can only result in a multiplying effect.

Once again, let us not ignore the opportunity offered to us by all these individual and collective initiatives and that of the EU in the

¹² This would also allow us to refloat the 8+6 Initiative, which could come within the same institutional framework.

Mediterranean, to give, at the next Euro-Mediterranean summit in July, a true unifying boost. Then, if thoughts are followed by deeds, collective cooperation for the *Res omnium* will make the Mediterranean our common area in practice, the true *Mare Nostrum*.

The MU project: utopia or reality? An Algerian view

MOHAMED SHAFIQ MESBAH

It would doubtless be superfluous yet again to enumerate all the physical, human, cultural and historic characteristics of the Mediterranean area. The question is widely addressed in this special edition of *Défense nationale et sécurité collective*; it is moreover the theme of a multitude of works published by eminent specialists and developed in them in greater detail. In the context of the problem under discussion we should concentrate on whether the Mediterranean space has an established strategic interest due to its history, its role in civilisation and its economic potential.

It is fashionable these days to advance the thesis that the centre of gravity of the world is moving ever more quickly towards the 'new world' made up of the emerging Asiatic countries of the Pacific Rim, with their impressive potential for energy and growth. The conclusion implicit in this thesis is that the Mediterranean space has become strategically obsolete.

The reality is less simple. The Mediterranean area (whether we like it or not) continues to represent a vital interest in international relations; it cannot just be considered in the context of the scenario of a possible economic and commercial conflict, or of a naval war which will never happen.

Despite the collapse of the communist bloc and the end of the Cold War, the Mediterranean space continues to require the world's close attention. It is where, above all, the fracture exists between the developed world and the Third World. There exists a conflict of civilisations which refuses to go away, together with a societal antagonism

characterised by the juxtaposition of the ostentatious prosperity of the northern shore and the extreme poverty festering to the south.

Apart from the strictly military aspect, the Mediterranean space remains essential to the passage of the majority of Europe's energy and food supplies from the southern Mediterranean shores. Furthermore, in the not too improbable scenario of a future war between NATO and Iran, it would be an obvious theatre of operations from the operational point of view.

It is logical that this space presents different strategic attractions to France, the EU and the United States. For France it represents essential strategic depth. Diplomatic interest justifies the strategic pertinence of the Mediterranean space, together with culture, commerce, energy and security. It is not without reason that past French rulers have always believed that the strategy of French power must be based on a bold, autonomous Arab and Mediterranean policy. At least this is what General de Gaulle thought, he who even believed that the freeing of his country from its colonial past was the indispensable prelude to historic links being forged with the Arab world.

At one stage the EU believed that the Mediterranean space was nothing more than a commercial market, a source of energy supplies and the source of potential threats to European continental stability. Europe has finally understood the strategic pertinence of this particular piece on the chessboard of globalisation.

Now that the process of EU Eastern enlargement has been completed, it is noteworthy that the German government has focused its attention on this 'forgotten world'. Received wisdom suggests that this stems from a basic desire to compete with France in an expanding economic and commercial space. In fact this interest seems to derive from a strong wish to guarantee an area of stability round the EU's external frontiers in order to preserve Germany's post-reunification economic growth. Threats emanating from the South are apparently taken seriously and with a certain apprehension, but only in the context of a more equal redistribution of economic wealth. Such is the keenness of German interest in a Mediterranean Union that certain experts have concluded that this alone makes the project viable, due to the injection of German expertise and determination.

As far as the United States is concerned, it is almost a tautology to list all its interests in this Mediterranean space. They include energy, security and great-power interests. Using the Mediterranean space, it

ALL RIGHTS RESERVED

seeks to control world energy supplies; control potential sources of violence at their source, and control the future evolution of the region. All this is as a function of two imperatives which are intimately linked to the politics of American power: the admission of Turkey to the EU and the normalisation of Israel's relations with its Arab neighbours.

The differing strategic objectives of France, the EU and the United States in the Mediterranean space naturally lead to the adoption of different Mediterranean policies. France's real wish is to follow its traditional Arab and Mediterranean foreign policy, which will lead it once more to become one of the key actors in this space. Were it not for the constraints of action in solidarity with the EU, and the physically unavoidable presence of the United States in the projected theatre of operations, France would willingly have based the Mediterranean Union project on its privileged relationship between the European states with a Mediterranean coastline (France exercising *de facto* leadership), and those on the southern shore, with either the Maghreb as a whole as its partner, or with either Morocco or Algeria.

This vision could be justified by history. However, it was unrealistic given the sheer diversity of Mediterranean spaces, particularly the eastern Mediterranean which remains pre-eminent in the strategic vision of the United States and its Western allies. It was what we might call the 'Atlantist view' of a Mediterranean Union which appears to have prevailed in Brussels. It is clear that the Barcelona process, and even the European Neighbourhood Policy of which it forms a part, are the perfect counterpart to the NATO Mediterranean Dialogue. What all these processes have in common is that American interests are preserved, whatever happens.

The countries to the south of the Mediterranean are confronted by all the various Euro-Mediterranean (or even Atlanticist) processes. Up to now they have yet to come up with a joint strategic vision of the future relative to Europe which is homogeneous, coherent and realistic. It has to be accepted that the political systems in place are for the most part authoritarian, and in some cases authoritarian because they are independently wealthy. This type of governance aggravates the internal fractures in societies which are already fragile, and obviously compromises growth and economic development. On the non-European shores inherited archaisms pour oil on the flames of latent or averred sources of tension, and perpetuate numerous local conflicts; these in turn destroy both internal and external solidarity.

We can thus define the potential obstacles to this project for a Mediterranean Union. How can we surmount these localised conflicts? They can be of fundamental strategic interest to some (such as the Israeli-Palestinian conflict), or of secondary interest to others, like the conflict in the Western Sahara. How can we do away with the problems which together burden the projected Mediterranean approach, at the same time that the question of Turkish accession to the EU is poisoning relationships within the Union, and when even the situation in Kosovo is the cause of growing internal strains? How can we reconcile the imperatives of good governance linked to the co-development objectives of the Mediterranean Union project with the democratic deficit so evident in the countries south of the Mediterranean?

It would be naive to imagine that the Mediterranean Union project could overcome the almost insurmountable stumbling blocks placed in its path without any pain. Our experience has highlighted the more or less resounding failures of all the attempts which have been made to date. No major advance has been made as a result of any initiative, whether it be the Barcelona process, the European Neighbourhood Policy, or desirable objectives in the domains of political dialogue, economic and social development, the control of migratory flows, the promotion of cultural exchanges, or even in the field of security.

On the political level, and on that of human exchanges, the failure is patent. Virtually no positive results have come from either the 5+5 dialogue or from NATO's Mediterranean Dialogue. In this context it should be remembered that both the 5+5 and NATO's Mediterranean Dialogue had well-defined objectives. For the former these involved consultations on security policies, including exchanges of information; for the latter, joint operational manoeuvres to maintain the security of traffic in the Mediterranean.

This sad picture does not inspire optimism. It demonstrates the difficulty of the task if the EU really desires to relaunch these processes (currently dormant) in the context of the French-inspired Mediterranean Union project.

A number of reports and studies on Euro-Mediterranean relations have highlighted strong resistance on the part of the regimes south of the Mediterranean. They refuse to pay the price of co-development because this means reforms involving changes leading to good governance; this in turn implies transparency in local government, together with the democratic organisation of their institutions. The European

partners are guilty of hypocrisy and double standards when they invoke this resistance to change as a pretext for the many shortcomings in the policy of mutually advantageous cooperation which was envisaged.

The fundamental question at this stage of the elaboration of the Mediterranean Union project concerns the EU's real intentions. Is it prospecting new approaches which will really guarantee co-development so as to avoid the collision which will result inevitably from the growing fracture between developed societies? Is it a question of anticipating the appalling gap which will divide the growth rates and standards of living between the European countries and the others, at a time when the demography of the southern states points to the emergence in the medium term of an impressively large (and predominantly young) population?

Is it a question of creating growth and decent conditions of development on the southern shores of the Mediterranean, with the objective of fixing populations there which would otherwise flock to Europe? Or is it only to have vassal states who would act as auxiliary policemen to protect energy sources, create a captive market for European finished products, and keep potential emigrant populations inside their own frontiers?

Let us put aside, from the outset, this last hypothesis, which would make the whole exercise sterile. It is true that the EU often demonstrates a form of blindness when faced with the potential for disturbance in the situations of its Mediterranean neighbours; but let us assume for the sake of argument that the new Mediterranean Union project is made in good faith. Let us accept the hypothesis that it is fully conscious of the danger represented by the antagonism between two different worlds (developed European societies and precarious Mediterranean societies), and that it seeks to promote a more harmonious and more equitable space.

What, then, are the precautions we need to take, if we are not to repeat the same errors which were made in all the previous initiatives? There are certain commonsense principles which should guide us. Firstly, the principle of co-management seems already to have been accepted in the field of institutional architecture. It is essential that this co-management be real and not virtual. The project cannot succeed unless Europe's partners act as real, and not assisted, partners. The effectiveness of the project also depends on the rejection of too bureaucratic a management approach. The sensible way forward is to

conceive light operational structures, equally shared between the northern and southern countries, and involving civil societies across all the diversities of their respective political landscapes.

It would be presumptuous to set major political objectives. The Israeli-Palestine conflict will not be resolved in this way. It is illusory to think that Israel will be able to break into the Mediterranean space. The normalisation of relations between the Arab states and Israel presupposes a fair agreement for the Palestinian people. Israel fears peace more than war. This being so, the 'the Mediterranean Union is a union of projects' formula could set the objective at a lower level.

Jean Monnet, the father figure of the EU, started with small incremental steps, which followed each other until they opened a way ahead, and then came a policy. What are the principal axes of effort which could define the initial steps of the Euro-Mediterranean project?

It might perhaps be more apt to evoke the idea of 'common projects', such as:

- *Energy.* The compensation for energy supplied to the EU would be direct investments in the South in job-creation projects.
- *Knowledge.* Delocalisation of good universities to the South, and easy access of its elites to European levels of learning.
- *Agriculture.* Raising the efficiency of agriculture south of the Mediterranean to European standards, and developing products complementary to European agriculture.
- *Water.* Development of storage capabilities and the improvement of its conditions of use.
- *Environment.* This should, in particular, be through the project to get rid of pollution in the Mediterranean, already identified by the Barcelona process.

This constellation of projects needs a logistic support structure, notably a Mediterranean Bank. This would finance the network of small and medium-sized businesses which would be created to promote all the economic development activity and production of knowledge involved with the Mediterranean Union project.

It is possible for this project to succeed. It must be approached calmly and avoid both blind optimism and excessive pessimism. New forms of cooperation between developed and under-developed countries must be found. It is all a question of conditions which are both

objective and subjective. Physical opportunities, together with financial and material means, are necessary, but they are insufficient in the absence of powerful political will (based on an historic ambition) which will allow any obstacles to be overcome. We should pay tribute to the President of the French Republic, who seems to have raised from its torpor a Mediterranean process which had almost become non-existent.

Let us hazard *some methodological proposals* which deal with all the main points relevant to this project, and beyond it to Mediterranean problems.

Why not set up a 'Committee of Wise Men', split equally between both shores of the Mediterranean, but mainly driven by eminent personalities from civil society? To emphasise that it is democratic virtues which are at the heart of this Mediterranean approach, why not give the leadership of this Committee to the former President of Mauritania Ely Ould Mohamed Vall, the former soldier who contributed to the restoration of democracy in his country?

It is just as important to accelerate the foundation of the College of Strategic Mediterranean Studies planned in the context of the 5+5, to be located in Tunis. There should naturally be a permanent link between this college, the Committee of Wise Men and those governmental entities that are dealing with the Mediterranean Union project, so that the college could be given substance and take form in the most rational way possible.

Even before it starts, the Mediterranean Union project has allowed us to learn *some essential lessons* which we should bear in mind during each stage of our approach to the issue. The first concerns the pre-eminence of the principle of collective action within the EU; France was called to order, and was told in no uncertain fashion that it had an obligation to privilege European solidarity, thus waiving even the vaguest autonomy in the formulation of its foreign policy.

The second lesson is that every time European countries have to compromise on their specific interests, they are obliged to cede part of their sovereignty. The third lesson, finally, is the preponderance of American influence in international relations, including in the Mediterranean space. The United States does not oppose the Mediterranean Union project as long as it is not in conflict with its own great-power interest of controlling the Mediterranean Sea with the Sixth Fleet; the pursuit of the process of integrating Turkey into the EU—in which

they will no doubt eventually succeed; and finally the normalisation of relations between Israel and its Arab neighbours (particularly the Mediterranean ones) which they are working away to promote.

The minimal conditions of cooperation between the non-EU countries of the Mediterranean rim remain to be defined if they are to make a good start in a process which will, in part, determine their future. The basic requirement for the success of the project is the support of their populations, which means wholehearted effort from their civil societies and their national elites. The project is going to fail from the start if the EU continues to demonstrate the same duplicity as it has in the past when faced with the failures of good governance and democratic deficits in the southern countries.

Both the EU and the governments of the Mediterranean states must understand that the inevitability of globalisation makes nonsense of any wish to repress or stifle popular aspirations to justice, progress and learning. The Mediterranean Union project only makes sense if all its partners accept that democratic values are a universal patrimony, and not just Western spoils of war. This is the price to be paid if the Mediterranean space is to become one of mutual prosperity.

In the immediate future it is essential to mobilise national skills in order to reflect on how a Mediterranean Union can contribute to the emergence of the southern countries, both separately and together. This is particularly important for Algeria and the rest of the Maghreb. If this effort of strategic anticipation is not made, it is a fair bet that Algeria will find itself in the position of having to initial a document to which it has barely contributed, and which (whatever its final form) will have been dictated by others. Nothing sums up the need to take destiny in hand as concisely as Seneca's observation that '... no favourable wind exists for he who does not know where he is going'.

It is reasonable to hope that the Mediterranean Union will become a real rather than a utopian project. The conditions for success are clear: firstly, the Mediterranean states must be guaranteed that they will be treated on a basis of equality; and secondly that there must be a real voluntary effort by their populations through the wholehearted participation of their civil societies and national elites.

The Mediterranean maritime connection

JEAN-MARIE VAN HUFFEL

The Mediterranean is neither dead nor an illusion. Its shores are home to a common heritage of the first seagoing civilisation, the first contact by nomads with the sea, the invention of the market economy, but also of repeated conflicts over the centuries, even millennia. The Mediterranean peoples are working together with a will and imagination today on the admittedly complex task of renewal, following a road studded with pitfalls, to bring about and confront a common future in a world as unforgiving as it is open.

The Mediterranean Union (MU) project deliberately breaks with the recent past and is based on the achievement of a partnership respectful of all, and on the voluntary commitment of each Mediterranean nation on an equal footing.

The Mediterranean Sea, which borders and washes the shores of these nations of the South, the North and the East, also joins them together through a common heritage. This sea link is damaged by human activity on its shores, by neglect of its maintenance in good order, and also because it is a space where tensions and fractures collide, not only those of the East or between North and South, but also those of the whole world.

The sea, the world over, becomes an outlet when the land is divided by frontiers (whereas the sea is 'one'), watched over and controlled as terrain subject to an attentive sovereignty. The sea diverts and canalises the ills of our time such as terrorism and the trafficking of drugs and people, and they spread there uncontrolled. If it becomes too difficult or dangerous to act on land, the decision is made to take to the sea. Piracy, sadly in the news at the moment, but also pollution, illegal

fishing and the misuse of the environment are permanent features of the sea. The Mediterranean is no exception in this sad state of affairs.

For those who are responsible for the wellbeing and security of peoples, it is therefore necessary to go to sea to ensure conditions favourable to trade and to all the transmediterranean activities which our societies wish to develop between themselves and with the world. The degree of security has to be correlated with the degree of development and aspirations for prosperity. Globalisation requires security for the flow of merchandise or access to strategic resources. The freedom of navigation regime is directly concerned in development. This is particularly the case in the Mediterranean where, through often narrow and crowded seaways, up to 30 per cent of the world's oil traffic passes. The security of this traffic is vital and concerns all the littoral nations, producers as well as consumers. The density of traffic (2,000 ships under way at any given time) also facilitates the concealment of illicit traffic.

At sea, states are in the front line

In maritime matters, especially maritime security, the front-line actors are the states, according to international law painstakingly negotiated between nations, based on two principles: the freedom which prevails on the open sea and a common responsibility for this prime human heritage.

It is therefore primarily for states to decide, to organise themselves and determine to go to sea to deal with the risks and threats which threaten the well-being, the prosperity and the peace to which their peoples legitimately aspire.

The sea is wide and difficult; it can be hard. The Mediterranean is not an exception in this, despite the gentleness and beauty which are its best-known characteristics. People cannot go there unprepared. They must join forces and combine their skills, capabilities and resources, of which there are never enough. There can be no question of over-rigid barriers between the administrative organs of a given country with maritime responsibilities or the ability to act at sea, still less rivalries. A national response is required, as integrated as possible, embodied in a coordinating authority which concentrates energies around the

goal to be achieved in the light of priorities laid down by the political power at the highest level.

To create a shared security space higher than the national level, indispensable at sea for the same reasons, the first vital point is to identify a genuine convergence of interests between littoral nations. The development of the sense of interdependence and complementarity concerning the sea, which the MU is undoubtedly capable of generating and sustaining, should give rise to this feeling of a common destiny.

The decision to act together in the interests of security, to influence the future together, with practical and lasting undertakings, will flow naturally from this. In practice, the durable respect shown will gradually inspire confidence.

But beyond this logical perspective, it must be admitted that respect for the law has sometimes to be imposed by force. In their claim for a credible maritime security and safety posture, the Mediterranean nations will consequently need the assets capable of operating on the high seas, each according to its means, in sufficient number to provide a reasonably permanent presence. By adopting a perspective of cooperation, even pooling, right from the start, this is an achievable objective.

Maritime surveillance

The first area for cooperation concerning security in sea-going matters is the development of the best possible knowledge of what is happening at sea, close to the coast in great detail, but also at a distance, since things that affect security often take shape far out to sea. The coastal nations must therefore develop a highly effective maritime surveillance capability.

This involves gathering information as an aid to decision-making and action. At sea, apart from the surveillance of maritime activity, surveillance also includes the maritime environment, intended to detect changes or developments of interest.

There can be no weak link, still less a discontinuity in the chain of precautions which enables an adequate level of security to be achieved. Surveillance at sea naturally extends to the development of a system of security and safety on land. This is progressively being put in place

with the application of the ISPS Code,¹ which covers both shipping and its interfaces with the land. The information provided by these security systems on people, merchandise, movements and traffic flows makes a vital contribution to maritime surveillance.

A sufficient mastery of sea-going matters cannot rest on sectorial approaches simply juxtaposed. This would neglect the intrinsic interactions between sectors, due to the uniqueness and special characteristics of the sea-going world (in particular its legal nature). It must be all-inclusive, if not integrated. The maximum exploitation of capabilities for observation, treatment and interpretation, a fully developed sharing of observations and information, the integration of the requirements of the various users to be sure that they are taken into account in the observation strategies and in the treatment and dissemination of information, the identification of duplication, gaps and weakness in existing systems, all of these are some of the characteristics which feature in effective surveillance. This cooperative surveillance can be built on existing systems (specialised, national and supranational); its improvement can require the development of new ones.

The air/maritime control established under NATO auspices over the whole of the Mediterranean, especially the eastern Mediterranean (Operation *Active Endeavour*) following the 11 September 2001 attacks mobilised a large force of ships and aircraft. This considerable effort undoubtedly achieved results. Knowledge of maritime activity, even minor, in the eastern Mediterranean saw spectacular progress. The exercise of nefarious activities became much more difficult.

The AIS (Automatic Information System) is a cooperative information system (that is, where the target accepts being the target) designed for the safety of navigation and for the most complete and best formatted information on maritime transport. Over time it has become the fundamental basis for the imaging of maritime traffic in the Mediterranean. It is obligatory on ships above 300 tonnes, and provides positional data, if the capacity exists to receive its signals wherever the information is sought, and also enables most sea traffic to be followed. Reducing the tonnage from which the system is obligatory to 100 tonnes—as well as its successor LRIT (Long Range Identification and Tracking) which uses satellite tracking—would enable practically all traffic to be covered. As illicit activities often use small or even very

¹ ISPS: International Ship and Port Facilities Security.

ALL RIGHTS
RESERVED

small craft, it is likely that a more complete picture of the situation would offer increased security. This measure, currently under study, nevertheless presents certain difficulties in its application which should not be underestimated. However, as far as the LRIT is concerned, the pooling of national information (each country following its own ships) will have to be decided by each one and implemented individually.

However that may be, the prime function of the AIS or the LRIT is to make available sufficient and timely information (position, route and speed) to avoid major difficulties, whether technical, legal, commercial or national, in sharing it between littoral states

This information, formatted and standardised, can then be transmitted on Internet-based networks, either open or, better, secure—this allowing the transfer of ‘richer’ information—in accordance with international agreements governing the voluntary contribution of each and the modalities of the exchanges. The V-RMTC system (Virtual Regional Maritime Traffic Centre), of Italian origin, which links 16 Mediterranean partners, is a good example of this, even though it cannot yet transmit sensitive information. The ‘5+5’ agreement, whose proclaimed political priority is the improvement of maritime security in the western Mediterranean, has the use of a network derived from the V-RMTC which constitutes a ‘regional sub-loop’ for the western Mediterranean and the Atlantic approaches. This network is secure and currently connects the operations and coordination centres of nine of the ten members of the 5+5.

Cleaning up the Mediterranean

A powerful motivation for the MU project is the widely shared aspiration to re-create a beautiful, healthy and clean Mediterranean. Without forgetting that the land contribution to the pollution of the sea is largely in the majority (60 to 80 per cent, depending on the source), the discharges, negligent for the most part, which dense traffic inflicts on this almost enclosed sea with its very sensitive ecosystem, must be curbed. In addition to the fact that it is important to make progress in detecting and identifying surface pollution, using satellites in particular, the idea of better legal and judicial coherence in the Mediterranean must be pursued. In the context of international law, France has decided to exercise its environmental prerogatives in its zone of responsi-

bility (ZPE—ecological protection zone). The extension of this homogeneous coverage of Mediterranean waters to include a legal system enabling justice to act is making progress. It will, of course, only be once this homogenisation is achieved that we can expect a drastic reduction, or even the complete extinction of pollution.

Very dense concentrations of Mediterranean traffic exist in the narrow seaways of Gibraltar, Sicily and Malta, and the entrances to Suez and the Bosphorus. The management of navigation safety must be maintained and adjusted in line with constant change. Large-scale marine pollution is dreaded by public opinion and governments; it is also the nightmare of coastal tourism and cruise operators, which are vital economic resources for the Mediterranean. The oil spills which have defaced European coasts in recent years are still remembered by the Mediterranean peoples, who do not want to become victims of them in their turn.

Shutting down a deadly traffic

France has cooperated vigorously with Spain since 2006 to try to stamp out, or at least to restrict as far as possible, trafficking on the ‘cannabis autoroute’. Morocco is also associated with the growth in naval activity which combines and coheres with police and legal action aimed at the traffickers and their networks.

The geography of the flow of cocaine and other illegal substances is also moving to the Atlantic. Each year possibly 500 tonnes of cocaine reach the African coast, increasingly further south. From there, some of it reaches Western Europe and the Mediterranean by sea. Another part of it moves inland and re-surfaces all along the Mediterranean coast towards its favoured commercial destinations in Europe.

This scourge impoverishes the weakest states and threatens their survival, while it is nurtured by ever-present Mafia-style systems. The system of coordination and cooperation between the states concerned follows these developments by adapting, always in arrears since the initiative lies with the traffickers. Apart from the Caribbean, an international coordination centre for the Atlantic is operational in Lisbon, and one or more centres will be established in the near future for the Mediterranean. This cooperative response to a major threat fortunately includes all the littoral states. There is still an immense poten-

tial for greater cooperation, both legal and operational, or indeed in the training of personnel.

The Mediterranean must not be the grave of the desperate

Migration is leaving its sad mark on the Mediterranean and its Atlantic approaches. Drownings of the desperate fleeing misery number in the hundreds. This is an intolerable situation which touches all the peoples of the region in their collective dignity as Mediterranean peoples with concern for their fellow-man and life.

Clandestine migration by sea involves international Mafia networks. It is an expanding criminal activity, particularly from the African coasts to European destinations. It is the source of many human tragedies as a result of the precariousness of the vessels used.

The two shores must unite to combat this scourge. Although a prior agreement on migration matters is indispensable between the countries involved, whether concerning departure, transit or arrival, trans-mediterranean cooperation to prevent these desperate sailings, to aid those who have embarked in the hands of unscrupulous traffickers, and to bring help before disaster strikes, is a pressing duty for the inheritors of ancient civilisations which have by turns dominated the Mediterranean, brought its peoples together and developed a common culture of progress and beauty.

Lastly, an opportunity for cooperation that must be seized

The European Union has decided to undertake the development and implementation of an integrated maritime policy. The great benefit of integration, as seen from Brussels but also of course by most of the member states of the Union that have a maritime tradition, resides in the obligation thus created to address maritime questions in their entirety from the start. This avoids the difficulty of sectorial approaches encountering compatibility problems between each other once put into effect. The area of maritime surveillance and the resources to be devoted to it is an example of this: these are the same naval or air resources which work at sea for rescue, combating trafficking or pollution, etc. They are not countless.

In this integrated maritime policy, a harmonised and coherent surveillance system is a central element, able to provide relevant information on the maritime scene and the activities taking place there, but also on the environment, connecting the authorities in charge of each country, operating on the principle of subsidiarity. The approach is deliberately practical and progressive, and is based initially on a pilot project to be conducted in the coming months in the western Mediterranean and the Atlantic approaches. From the beginning this Union project is planned to include the indispensable association of all the littoral states. There is therefore convergence here too. It takes place within a known area, the 5+5, which has seen significant progress in just a few years. Maritime surveillance is therefore one of the areas which call for a positive link between the European Union and the proposed Union for the Mediterranean.

The Barcelona process, which has been renewed by the Mediterranean Union project, now has to help the riparian peoples of this maritime continent, the Mediterranean basin, to take practical steps together towards its certain, lasting development by protecting it from all the risks to which it is exposed today.

ALL RIGHTS
RESERVED

The challenges of migration in the Mediterranean region

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN

Gibraltar, Melilla and Ceuta, Lampedusa, the Canaries: these gateways to Europe through which illegal immigrants flow from sub-Saharan Africa paint a picture of a besieged Europe, struggling to control its Mediterranean frontiers, regularly announcing their closure, and at the same time seeking to associate the transit countries, themselves sometimes become immigration target states, in an attempt to control the flood, and to make them the border guards of 'Fortress Europe'.

Over the last five years, Europe has become the world's largest pole of immigration, with a 3 million net total of immigrants in 2005, compared with 1.2 million for the United States and Canada, and with a stock of nearly 30 million immigrants on its territory,¹ most of them from outside the European Union. With the exception of Poland and the Baltic States, all the EU member countries are migration destinies and have a growing immigrant population. In 15 years, the southern European nations and the Balkans, still, in the 1980s, countries of emigration, have become recipients of immigration, even Romania—a phenomenon that has extended to the gates of Europe, from the Maghreb to Turkey, countries that have also become immigration and transit zones.

A region of transit and of exchange, the Mediterranean is also a fault-line: *political*, with more or less achieved democracy here, undemocratic regimes there; *demographic*, given an aging population in Europe whereas in Africa and the Middle East more than half the

¹ Philippe Fargues, 'Immigration: écoutons ce que nos voisins du Sud ont à nous dire', *Med* 2006. *L'année 2005 dans l'espace euroméditerranéen*, IE Med/CIDOB, Barcelona, 2006, pp. 221-4.

population are under 25; *social*, welfare states versus poverty and high unemployment; *economic*, a 1 to 10 Gross National Product ratio; *cultural*, an Islamic and a secular Christian culture.

The dissymmetry has always been in Europe's favour and to the detriment of the African littoral or Middle Eastern states. All these factors, favourable to population displacement, ensure that they are countries of both transit and emigration. Since 1986 Europe has imposed a visa system, an extra 'artificial' frontier.

The Mediterranean, region of mobility

The Mediterranean today is crisscrossed by migrations. These start from Europe's borders: Bulgaria, Croatia, Macedonia, Turkey, Ukraine, the Maghreb and Albania are simultaneously countries of departure, of transit and of arrival. In spite of the globalisation of the immigrant flow, the historic, geographic and cultural proximity (language, disseminated particularly by the media) remains the explanation for the attraction and choice of Europe. We see this in Spain, where Moroccan migrants constitute the 'second nationality'; in Italy where Romanians, Albanians and Moroccans are the most numerous; in Greece with the Albanians and in France with the Maghreb.

Immigration in Europe

Two migratory patterns dominate: *linked migration* where the majority of the migrants from one country are found in a single host country (97 per cent of the Algerians in Europe are in France; 70 per cent of the Turks are in Germany), and the 'quasi-diaspora' where a given nationality is spread across several European countries: the Turks and the Moroccans, the two non-European nationalities in greatest numbers in Europe, who are spread across several countries: Germany, Austria, Switzerland, France and Belgium for the Turks; France, Italy, Spain, Holland and Belgium for the Moroccans. Countries situated at the gates of Europe have become transit states (Ukraine, Moldova, and Turkey) and European Union policy tends to give these border marches a transit and checkpoint role. The non-European shores of the Mediterranean, in spite of frontier closures, represent a sizeable emigration region: Morocco, (3.1 million emigrants), Turkey (3.3 m.),

Egypt (2.7 m.), Algeria (1 m.). This can be explained by the high proportion of young people in the population, by massive unemployment or under-employment even for those best qualified, by the existence in these countries of emigration policies centred on money transfers, (€14 billion were transferred by immigrants in Europe to their respective homelands in 2005), and designed to relieve pressure on the labour market, and sometimes also to avert political and social discontent.

Diasporas, formerly regarded by the countries of origin as a threat to their sovereignty, are today welcomed, inasmuch as they can serve as a source of influence on the host countries: *acceptance of double nationality*, since many European countries during the 1990s opened up their nationality rights to include birthplace (notably in Germany, since 1999), whereas all Islamic countries exercise the right of parentage, sometimes, as in the case of Morocco, with a perpetual duty of allegiance; acceptance of political rights exercised by non-members of the community at local level in the host country and sometimes even a willingness to offer political rights to members of the diaspora with consular voting rights; recognition of associations of activists working for better conditions for their nationals, and not just friendly associations emanating from the country of origin; the involvement of these associations in local development programmes in the regions of origin. Transnational matrimonial, commercial and business networks criss-cross the Mediterranean and make the frontiers a source of funds. Others create a criminal economy out of illegal frontier crossing, prostitution and drugs.

Europe attracts only half of the Mediterranean African migrants, because they also head for Arab countries, like Libya or the Gulf States, as well as to the United States and Canada (10 per cent, 60 per cent of whom have a university degree). Some Mediterranean littoral non-European countries are also countries of immigration. This is the case for Israel, for Turkey, the Palestinian territories and Jordan. To that can be added an unknown number of illegal migrants or transitees, including some 100,000 sub-Saharan migrants into the Maghreb, and Sudanese into Egypt. Iraqi refugees in their thousands have sought refuge in Jordan and Syria. Some transit countries like Morocco try to stem this population flow from the south, as Europe asks them to do, through the re-admission agreements that it has signed: an average 20,000 illegal immigrants were arrested between 2003 and 2005.

Spain is the primary destination of these migrations from the south. It is the European country that has witnessed the greatest migratory influx in recent years, with an average annual 200,000 entries: 15 per cent of these migrants come from the Mediterranean African littoral, 34 per cent from Eastern Europe, 43 per cent from Latin America, 5 per cent from Asia and 4 per cent from sub-Saharan Africa, whereas the media image of Africans disembarking from *pateras* and *cayucas* onto the shores of the Canary Isles gives the impression of Europe invaded by Africans. Southern European countries have developed immigration policies since the mid-1980s with characteristics that set them apart from traditional immigration countries: progressive adhesion to European Community privileges, successive regularisations, and bilateral manpower agreements in the employment sectors previously filled by illegal immigrants. On the other hand, if the non-European Mediterranean countries have emigration policies, they do not have immigration policies, other than the penalising of illegal immigration (Morocco, Law of 2003; Tunisia, Law of 2004) and even less policies of integration. Immigrants are sometimes regarded as competitors, and not as future citizens.

The issues

The issues in this contrasting picture are multiple: the aggravation of the breach created by the frontier that the Mediterranean today represents for Europe, demographic and manpower issues, and with question marks over the subjects of integration into Europe, the transfer of funds, the role of transnational players in the development resulting from the expatriate economy, the risks of the brain-drain, questions of security in the post-9/11 world and the future of partnerships following the Barcelona agreements.

European policy

Since the 1985 Schengen accord, Europe has strengthened its external frontiers whilst opening its internal ones, under the impression that

ALL RIGHTS
RESERVED

migratory pressure from the south was a thing of the past.² A visa system topped up the arrangements for non-Europeans in 1986, and suspicion has grown with the Europeanisation of controls from the 1990s (Schengen Information System (SIS) the digitised identification of illegal immigrants and those not granted asylum in Europe; the storage in the Eurodac filing system of the identities and biometric data of asylum-seekers; the Integrated External Vigilance System (IEVS), with a radar array watching Spain's southern shores and including the Canary Isles; the Frontex agency for European police frontier-control cooperation). Several European summits have accorded priority to the battle against illegal immigration in immigration policy (reinforcement of borders, especially maritime, and negotiation of readmission agreements to facilitate the repatriation of foreigners with irregular status). The European Commission has proposed to allot €2,152 million for control of the EU's external frontiers for the period 2007-13. At the same time, the 2005 Green Paper on immigration emphasised the aging of the population, the shortage of manpower and the need to attract skilled and talented people in the worldwide competition for the recruitment of elite immigrants. In spite of increased frontier security, this has become a boon for the immigrant-smuggling industry, flourishing in proportion to the increasing difficulties encountered in crossing frontiers. The industry is developed by people whose living depends, legally or otherwise, on their closure; trafficking of false papers and visas, clandestine travel agencies, the smuggling of goods and human beings. A few strategic points, sometimes frontier towns, are the most obvious illustration (Gibraltar, Brindisi, but also Kaliningrad and Istanbul), or more discreet (the Canaries, the island of Lampedusa, Ceuta and Melilla, Vlore). On the European Union's initiative, walls have been built, as in Ceuta, with camps in transit countries like Morocco, Libya or Malta. There are some 200 camps on European soil, to which can be added those in adjoining countries: prisons, waiting and holding areas for those to be repatriated, reception and assistance centres. Such deterrent and repressive measures tend to increase the haphazard 'settling' of those who cannot move on, since the more the frontiers are sealed, the more the migrants settle in, whereas the more they are opened up, as has occurred since 1991 in Eastern Europe, the more they circulate. Moreover, frontier reinforcement tends to in-

² Catherine Wihtol de Wenden, *Faut-il ouvrir les frontières ?* (Paris: Presses de Sciences-Po, 1999); and *Atlas des migrations dans le monde* (Paris: Autrement, 2005).

crease migratory pressure at Europe's gates, for want of flexibility, and to create new fault-lines even within European societies, through lack of dialogue. Illegal immigration, which did not halt with closure, continues apace, creating pockets of modern slavery in order to repay the cost of passage, and deaths are accumulating along the frontiers: 3,300 deaths occurred on the shores of the Strait of Gibraltar between 1997 and 2001.

Euro-Mediterranean dialogue

Since 1995, the Barcelona process, opened by a partnership agreement between the European Union and the non-European Mediterranean littoral states enrolled immigration into a co-development process, proposing the circulation of goods as an alternative to the circulation of human beings. The initial aim was to create an innovative and global framework for dialogue, exchanges and cooperation in the interest of peace, security and prosperity around the Mediterranean basin. Signed by 15 member states of the Union of the time, and by 12 Mediterranean states of which two (Cyprus and Malta) joined the Union in 2004, the partnership today, apart from the 27 members of the EU, includes Algeria, Tunisia, Morocco, Israel, Jordan, Egypt, Lebanon, Syria, Turkey and the Palestinian Authority. Observer status was given to Libya and Mauritania for Euro-Mediterranean foreign affairs conferences. Replacing bilateral agreements between North and South that existed since the 1970s, the partnership is in three sections: political and security (create a zone of peace and stability through promotion of human rights and progress in the rule of law); economic and financial through the creation of a free-trade area in the 2010 timeframe: social, cultural and human through a dialogue of cultures. The obstacles to the free movement of people created are in strong contradiction to this partnership, implemented through bilateral and multilateral agreements. In the immigration area, the Media I (1995-99) and Media II (2000-06) programmes have sought to develop forms of decentralised co-development in southern countries by relying on partnership development associations.³ Hopes were very quickly disappointed because

³ Thomas Lacroix, *Les associations marocaines de développement* (Paris: Presse de Sciences-Po, 2005). See also Alexis Borev, '10 ans de partenariat : bilan «mitigé»', and Catherine Wihtol

of the implementation of European security arrangements for frontier control and the war against terrorism (development aid was conditional on the ability to control illegal immigration), of the dissymmetry in commercial exchanges, of the absence of democratisation of political regimes, of regional instability (dependence on dialogue in relation to the Middle East conflict), of corruption, of Islamic terrorism, and of the dubious suitability for partnership of the southern countries. Agriculture and fisheries, the only competitive southern productive sectors came up against European protectionism. In Europe, the Euro-Mediterranean dialogue is far from being of interest to all the states of the Union, some of them more interested in relations with the East or with the Nordic Union. Sometimes even, the readjustment programmes dictated by the World Bank and the International Monetary Fund have had the effect of accelerating the rural exodus and migrations, in the guise of modernising production structures. Mediterranean regionalism based on decentralised cooperation is slow in taking shape.

Migration and development

It is often said that development is an alternative to migration, which as a proposition is acceptable provided that a distinction is made between the long term, where we have seen the migrations of poorly qualified workers dry up as the countries of origin entered a growth phase, as was the case of Italy, Spain, Portugal and Greece, and the short term, where the relationship between migration and development is more complex, as the two phenomena are mutually self-sustaining.

OECD studies have shown that, since 1994, *migration has been a factor for development*: the transfer of funds from migrants to their countries of origin has allowed those who have stayed behind to live better; the transnational social and cultural dialogue; even political development is encouraged at the 'grass-roots' level thanks to migrants, between homeland and host country societies; migrants are sometimes players in the development process, through decentralised local cooperation initiatives leading to collective projects. Conversely, development encourages emigration, inasmuch as the transformation of tradi-

de Wenden, 'Questions migratoires, dossier Euro-Méditerranée. Enjeux et défis', *day after tomorrow*, April-September 2006.

tional structures often stimulates the rural exodus, emigrants' families remaining at home become dependent on money transfers at the cost of their own initiative. From the mid-1970s many European countries created 'go-home' policies, with a nest egg to encourage immigrants to return home permanently (Germany 1972, France 1977). In some cases the repatriation policy has been accompanied by a training and re-insertion policy (Franco-Algerian agreements of 1981, French repatriation policy, 1984, the Sami Nair Immigration and Development Mission of 1998). Most of these policies were failures, for lack of a real reinsertion policy, and from the fact of having linked the migration dynamic to the development process, since development cannot be a disguised repatriation policy. Another attempt to use migration as an aid to development has been to make the migrants themselves the agents of development. Having observed that European public development aid funds for the Maghreb were inconsiderable, and that business investment often had very little effect, because it didn't always reach the people who needed it, the decentralised cooperation partnerships and the European development programmes sought to direct migrants' money transfers (the only real manna coming from Europe) towards investments of general and collective interest. This has been achieved by finding banking facilities for both the migrant's money transfers and European aid money to finance development associations run by the migrants themselves in their areas of origin. However, it would be too much to expect that all migrants have the calibre of business leaders, and many first-generation migrants return home on retirement, and set up business in a café-shop-taxi project that does little to create employment. The profile of new migrants is changing: they are leaving not so much to escape misery or from demographic pressure, but from a rejection of hopelessness, from a desire to achieve something, and a longing for Europe. Their aims are not the eventual return home, or bringing the family over to Europe, but an individual plan for economic and cultural success. This is why there is no point in looking to development as a short-term miracle solution to the migration question, or in looking to migration as a miracle solution to the development problem. Globalisation, with its various forms of mobility (mobility of information, of goods, of ideas even) is now tending to regard migration as a 'good sign' of vitality and of peoples' ambitions to dissociate themselves from their country of origin—poor, corrupt, undemocratic, unstable and with nothing to offer them. Which is why

ALL RIGHTS
RESERVED

it is wrong to see migration, above all the migration of the elite, as being necessarily a brain-drain. Many countries don't have a labour market capable of absorbing all the qualified people that they produce, of whom a certain proportion are deliberately designed 'for export': this is the case for petroleum engineers, nurses, IT specialists, doctors and maths and technology teachers, of whom there is a shortage in Europe and the Gulf States. In some cases, the elite are not escaping, but travelling, and bringing back the experience they have gained abroad. In others, the diasporas that they form can become a development focus, as with Mediterranean transnational entrepreneurs.

Islam

Islam is also an issue in building the Mediterranean migratory environment. In the past, Europe has moved into areas from which the Muslim powers had withdrawn, like Andalusia, or where they had failed to penetrate, such as Malta, Lepanto or Vienna. Islam is also marked by the colonial past in its relations with Europe, and more recently by immigration and by religious radicalism: legal conflicts in the case of mixed marriages, custody of children, polygamy and excision amongst some sub-Saharan populations (Mali), arranged marriages, particularly in Turkey, the education of girls, veils, women confined to the house with satellite antennae receiving programmes from the home country, the growing presence of Islam in the urban landscape, with mosques and prayer-rooms, Muslim libraries, Muslim sections in cemeteries, Muslim ready-to-wear garment shops, halal butcher shops and groceries that don't sell alcohol. All these images, reinforced and often contested in the public perception by wide media coverage, spread a feeling of disruption, even where dialogue does occur. The number of mixed marriages and couples, the ethnic and cultural diversity of the large Mediterranean cities, the inscription of 'living together' in the agendas of European countries, whatever the model chosen (integration, multiculturalism, minority rights), the feeling amongst second-generation immigrants that they are first and foremost citizens of the host country, even if, as private individuals they are Muslims and nationals of their parents' countries, thanks to the multiplication of double nationalities, all show that convergence is

occurring.⁴ But the confrontation between Islam and the secularity of France and other European countries is often a harsh challenge for both sides, since Islam, the state religion in many of the countries of origin, or the religion of the overwhelming majority, becomes a minority religion, and is regarded as the religion of the poor, of the ex-colonies. The financing of its associations and places of worship by the Gulf States, and outbursts of terrorism, in France in 1995 (the Kelkal affair and attacks on the RER suburban rail network), in Spain (the Madrid attacks) and in London in 2005 (London Underground bombings) and 2006 (attempted attack on flights between London and the United States) have widened the breach, encouraging the increasing fear of foreigners perceived as threatening, even if the 9/11 tragedy had only limited impact on Europe.

Conclusion

The Mediterranean immigration environment is characterised by frontiers, exchanges, money transfers and transnational economic, cultural and family networks, attempts at dialogue and co-development and a mental environment of confrontation, of longing for Europe, of mutual passions and hatreds. In the context of the globalisation of migratory flows, the Mediterranean is one of the principal zones of passage, of disruption and of mobility, in the same way as the American-Mexican or the Russo-Chinese frontiers, more so than the new frontiers of Eastern Europe, because it is heavy with history and defined by meticulous geography. But it is an environment that is changing. It is defined by the visa regime, by European agreements and summits on the fight against illegal immigration, the demographic and educational situation in the countries of origin, their political transformation, job opportunities in the host countries, their selective entry policies, the dynamics of transnational networks, the transformation of zones of origin into zones of transit and reception, the emergence of new sources of emigration, further to the south or east. The issues that it raises contribute to its shaping.

⁴ Sylvain Brouard and Vincent Tiberj, *Français comme les autres* (Paris: Presses de Sciences-Po, 2005). See also Catherine Wihtol de Wenden, *L'intégration des populations de culture musulmane en France. Trente ans d'évolution*, and Mohammed Arkoun (ed.), *Histoire de l'islam et des musulmans en France du Moyen-Âge à nos jours* (Paris: Albin Michel, 2006), pp. 800-21.

The need to bring people closer

NORA MENIAOUI

The European Union has always been directly concerned by security (or at least by the risk of insecurity) in the Mediterranean, and has always insisted on the need for constant dialogue. But, from the start, the climate was undermined by conceptual and rhetorical misunderstandings over the analysis and the perception of post-Cold War security, overestimating the risks and reducing the response to the military *modus operandi*. Realpolitik has the upper hand, encouraging the emergence of the ‘multi-dimensional character of the causes of crises and conflicts’, impacting on ‘the necessary response to the challenges that security policy presents today’, and leading ‘in the same way to a long-term structural modification and to the elimination of the underlying causes of conflict, as well as to the capability of implementing policies contributing directly to peace’.¹ This global approach, integrating a notion of extended security, seems to have Europe as its principal foundation.

Thus the Euro-Mediterranean cooperative systems appear more as ways of protecting Europe within its frontiers, distancing even the partnership notion, based on dialogue and understanding, in order to eradicate all forms of security risk in the South as well as the North. Euro-Mediterranean regional security has Europe in a trap, and with it the structures for reflection and decision-making in which it takes part.

European security is at the heart of the debates, the so-called ‘southern’ states being invited to contribute to it. A definition of Mediterranean security, with its Euro-centric reflexes, is elaborated

¹ Speech by German Defence Minister, Munich, 3 February 2002; *Documents d’actualité internationale*, no. 8, 15 April 2002, p. 281.

and applied by countries to the south of the Mediterranean. This means that the latter are questioned far more as to their ability to offer security guarantees to the European Union than on their aptitude to talk to and interact with it. The question of the immigration flow is the Gordian knot of these debates, reflecting the tension and incomprehension that divide North from South. The equation can be summed up as: European countries focused on the security aspect of the immigration phenomenon, understood in its exclusive and threat-reducing sense of the word; and the Southern countries, seeking exchange and cooperation, but subjected to acknowledging European constraints. The absence of any real social policy of development aid, of the building of a real North-South dialogue, generates in the South a strain of suspicion, even defiance towards Europe.

Consequently, security should not be perceived as a simple unilateral problem of safeguarding European interests. The Euro-Mediterranean zone is one where 'everything is involved, oil, Jerusalem, the Maghreb and our inner cities'.² It is therefore a matter of going beyond a desire to exert influence, and of inspiring Euro-Mediterranean relations with dynamic European leadership, and of listening to what the region as a whole is saying.

The interdependence of relations between states is obvious today, however current constraints certainly demand a conceptual evolution. In the Mediterranean region, this interdependence is both political and economic, and perhaps a driving-force for stability, security and sustainable development.³ It is, therefore, through a sharing of tasks and responsibilities in the face of the risks and the realities (by which we mean all residual or global forms of insecurity) that 'a real guarantee of security can be forged, and by linking national with regional and worldwide action to the requirements of a policy of regional stability'.⁴

With a transmediterranean dynamic, a Mediterranean Union could offer its members the opportunity to create a common zone of cooperation built around the central character of the Mediterranean link. With the need to react to considerations of solidarity, this policy should set aside all considerations of exerting power, symptom of the post-bilateral principles of regionalisation, by offering real cooperative

² Pierre Patrick Kaltenbach, *Le Monde*, 15 March 1991.

³ European Commission communiqué, of 11 March 2003, concerning the European Union's new neighbourhood policy.

⁴ Op. cit. in note 1.

mechanisms to all Mediterranean littoral countries not members of the European Union. The feeling of a shared space and identity should sustain such exchanges. A multilateral cooperative framework is inevitable, and should be expressed firstly by dialogue and understanding going beyond fragmented institutional coalitions. The intention of promoting a transmediterranean culture is implicit, and every country concerned in the Mediterranean Union project should confirm its attachment to this community. Its philosophy should be aimed at bringing people closer together and the implementation of ways of curbing nationalist dynamics.

Bringing people closer together in the framework of a Mediterranean Union is to affirm the participation of societies and encourage the formation of multi-disciplinary networks. Transmediterranean solidarity will be greatly reinforced by these links that are human rather than exclusively state-controlled. The establishment of training and research networks will embody the expression of political will to reach agreement on common interests and basic needs (economic development, peace, stability). But the field of action and the resources deployed must match the importance of the region; the project's credibility depends on it.

Today, a sentiment of mixed fascination and frustration is growing considerably at a time when the Other is stigmatised, when security has become the central theme of all exchanges. If Europe and the Mediterranean want to avoid ending up with a policy built on highly antagonistic make-believe, they must build areas of common values and solidarity. European aims and Mediterranean needs can only be achieved in a framework of cooperation, now perceived as the only mechanism guaranteeing security and political stability. Understanding the Other can only come from exchanges, training and the bringing together of people and their ideas. However simplistic this may sound, it is the only way in which the prejudices, stereotypes and oversimplifications that feed incomprehension and misunderstandings can be ended. Establishing training programmes around themes that have resonance with Mediterranean peoples, with the will to work towards mutual awareness, is primordial. Such programmes should be co-directed by civil organisations from both North and South. Their geographic location is also a fundamental aspect: future seminars should be held as much in the North as in the South.

ALL RIGHTS RESERVED

The postulate for promoting exchanges is the recognition of differences and heterogeneity as realities of the world we live in. Differences of opinion, viewpoint and values exist not only within each society but just as much between those societies. Consequently, training programmes proposed within a Mediterranean Union framework should be harnessed to the concept of treating these diverse points of view with the firm intention of understanding those who see the world differently, and of learning. Bringing together competent men and women calls for open-minded interaction for the sake of shared ideas and a deeper understanding of the multiple thought processes by which things can be observed and understood. Such interaction, of course, leads to genuine self-examination: encouraging people to communicate across the frontiers that define them can also be the occasion for questioning them.

In an increasingly globalised and interdependent world, where men will inevitably meet, communities and individuals must consolidate their willingness to discuss, from a foundation of training, which is the seedbed of knowledge. Higher training establishments have an important role to play, as well as other educational institutions. While waiting for the realisation of a Mediterranean ERASMUS university exchange scheme, some appropriate disciplines and competences could be strengthened.

In practical terms, it would be sensible to envisage training programmes from a starting point of identifying and studying the themes that interest or preoccupy the Mediterranean Union countries. The current context encourages emphasis on an increase in the flow of goods, services and knowledge across the world; increased mobility of ideas demands privileging the mobility of people. It is not a question of the homogenisation of ideas, rather of a tighter collaboration to define a *modus vivendi* determined by cultural diversity. The viability of such exchanges would be guaranteed by a precise timetable, and only the location of the training courses needs varying.

In conclusion, the proposed programmes should favour greater cohesion of the Mediterranean region on the basis of real interregional cooperation and common action, using existing networks. Encouraging the emergence of projects aimed at creating this Union should be by the enhancement, the integration and the strengthening of economic, social and cultural links across the Mediterranean. The initiation and co-direction of this cooperation by attempting a scientific approach,

taking into account the regional cultures and specificities of the different territories, should be at the heart of this aspect of the Mediterranean Union. A partnership with a strong scientific input, rich and diverse, envisaging a complete ensemble of scientific, technological and human disciplines is required. A sharing of resources and energies is needed to strengthen the operational capacity to intervene of the regional players, and to commit them more fully in transmediterranean cultural interdependence. For the Union to live, people must become involved.

Legal requirements of the Mediterranean Union project

ORIANE GINIES

Law exists like a language: it protects and directs our ambitions, limits their reach and frames them to give them legitimacy. Hence, international treaties and agreements signed by states define their relationships and shape their joint projects while legitimising their actions.

In the Mediterranean sphere, the law covers the various security projects in the basin, such as maritime security, the day-to-day security of the populations, inter-personal relations and, in a wider sense, the overall security objective. All areas relating to the functioning of the Union such as the seabed, the environment, maritime transport and trade between the littoral states, not forgetting the questions of civil security and energy, are framed by the rule of law.

What do these legal requirements mean in the case of a Mediterranean Union?

The law codifies, frames and legitimises the steps that would lead to the creation of a Mediterranean Union (MU). It implements what states want to create. This new project cannot ignore the cooperation agreements still in force which link states in their approaches and with which it must be legally compatible. The law therefore slows down the achievement of international ambitions and codifies the aims and cooperation envisaged.

The law, prescriptive and restrictive, should enable an MU to be founded in the existing legal context. It is therefore not necessary to reinvent everything, and it is important to adapt new ambitions to the existing rules in order to avoid the multiplication of information and agreements or partnerships. The law certainly has a role in the creation

and shaping of the project and will provide protection for its development.

Finally, it will enable the project to exist as a legitimate and unique process, while ensuring the durability of the agreements signed and the interstate relationships established. Apart from the legitimacy conferred by its common acceptance, the project also assumes the commitment of the states and populations involved.

Respect for existing law

From bilateral to multilateral

The states of the Mediterranean basin have signed numerous cooperation agreements on economic matters. The first of these was signed in 1955 between Lebanon and France. Later, many other partnerships helped to develop economic relations. Each state engaged in this process changes its national laws to adapt them to these new obligations. Other accords have been reached, especially involving health matters, medical science and disease prevention.

The Euromed partnership, initiated by the Barcelona Conference in November 1995, substituted Association Agreements in place of the existing bilateral commercial accords, with an overall and multilateral perspective. Thus, all the Mediterranean countries can benefit from the Euromed Association Agreements and the liberalisation of trade in industrial products has become a tangible reality.

By putting such agreements in place, the legal framework protects and promotes economic exchanges and stimulates the installation of companies or foreign small and medium-sized businesses by increasing the involvement of international banks. This mechanism, begun by Barcelona, is the result of states' will to harmonise what already existed (customs law, financial programmes, etc.).

The MU project must fit into this logic of standardisation. The future Union must, in particular, aim to fill the many gaps in the Barcelona process and consider the question of the area of cooperation within which the work could be carried out. The neighbourhood policy fixed by Euromed covers a certain number of these policies. The MU project must respect these existing agreements which constitute a major advance. In other words, it is a matter of creating a future which builds on the past.

The European treaties

Following the compromise between Nicolas Sarkozy and Angela Merkel, the two countries presented a draft to the European Council in March 2008 which included the 27 EU member states and the European Commission. The Barcelona process is to be raised to a higher level to become an MU and reinvigorated, and the Euromed partnership stimulated. At the same time, the procedures risk becoming more complicated. At the institutional level, it was decided to create a permanent secretariat as well as a co-presidency by two littoral states—one a member of the EU and the other not.

It is clear that an MU must be able to count on investment and support from the EU (although private investment resources will play an important role in the implementation of projects); this is part of the price of its legitimacy. A new approach will be implemented: funds will not be distributed to the South in the same way as for the Barcelona process but will constitute a basis for projects which states will achieve together in a spirit of cooperation and partnership. The European Commission will retain management of the Community budget which will be allocated to the southern countries for the period 2008-10.

It is important to base the MU on the existing and founding treaties of the EU in order to address the question of the place of the MU in relation to the EU. Euro-Mediterranean cooperation and the MU are complementary to each other. The period of cooperation or joint projects is often mentioned, but when the Heads of State and Government meet in July, what decision will be taken and what will be the concrete results of this new angle of approach?

The place of an MU 'alongside the EU' is ambivalent. The transposition of European rules into national law is often badly received by member states. By adding 'Mediterranean' norms to those stemming from the multitude of projects forming the basis of relationships between the littoral states, there is a risk of crippling the advances of the Barcelona process and blocking any possible acceleration of the project. This mechanism will require close supervision. The idea of practical projects to be developed in common among all the inhabitants of the Mediterranean is extremely positive. It is important to bring them together over their common concerns to make progress. The place of these projects, which must be legitimate in the existing European and Mediterranean contexts, is more difficult. The question has not arisen

for the moment, but problems connected to this new structure will crop up once the political outlines of the project have been established.

Since 1995, the Euro-Mediterranean Partnership has embodied three dimensions: a bilateral dimension (the EU and a single state), a regional one (a South-South dialogue) and a more general multilateral one which underpins the Euromed dialogue and the bilateral accords. This network, woven over more than ten years, must be rationalised by the new ambitions of the MU. The southern states expect a simple mechanism and clear, transparent procedures primarily in order to ease trade. In wishing to reinvigorate the Barcelona process, the MU must rationalise procedures and avoid a multiplication of projects and accords which would feed confusion.

International treaties

At the European level, one can hope to find solutions by engaging the goodwill of everyone but problems can turn out to be more difficult to resolve at the higher level.

By signing many international treaties, states have committed themselves. The MU will have to fit in with these agreements in order not to enter into conflict with established international law. The MU will have to create a multitude of projects, while the agreements and partnerships associated with them will have to remain in conformity with the international treaties and accords signed in all the areas in which an MU might be involved, closely or marginally, with all the risks of a lack of visibility. Consider, for example, a project for the environment and the development of food security. The Food and Agriculture Organisation of the UN, or the UN Development Programme (UNDP) would certainly be involved; the World Health Organisation, for public health norms, hygiene, etc.; the World Trade Organisation for economic aspects; the Organisation for Security and Cooperation in Europe for questions of security and cooperation, and so on. One can imagine the possibilities for a legal imbroglio on the horizon.

Defining a legal sphere

What exists

The European Union is very committed politically to this region. The Barcelona partnership comprises three aspects:

- *the political aspect*, with a strengthening of the dialogue aimed at creating a 'region of peace and stability'. The participants undertake to develop the rule of law and democracy and to respect human rights and basic freedoms. The difficulties of the peace process in the Middle East have prevented the adoption of the confidence-building measures contained in the Barcelona Declaration;
- *the economic aspect*: through Association Agreements the process aims at the progressive implementation of a free-trade area by 2010. It plans financial cooperation through the MEDA (Mediterranean European Development Agreement) programme and loans from the European Investment Bank (EIB);
- *the social, cultural and human aspect*, developing human resources and promoting understanding between cultures and exchanges between civil societies.

Through this partnership, which structures bilateral and multilateral relations between the EU and the littoral states of the Mediterranean, the European Commission External Relations Directorate General is responsible at the economic level for the cooperation and Association Agreements signed by states. It also oversees the smooth running of the Barcelona process, the allocation of support funds for the Middle East through the Middle East Peace Process, the creation of the Euro-Mediterranean Free-Trade Area between the EU and 12 Mediterranean partners and several other programmes such as MEDA (an acronym for adjustment measures). This has as its legal basis the 1996 MEDA regulation (EC regulation 1488/96) covering the period 1995 to 1999 and which allocated a budget of €3,435 million. The main objectives and areas of intervention were inspired by the Barcelona Declaration of 1995. Over 85 per cent of its budget is devoted to bilateral programmes aimed at assisting the Mediterranean partners in their projects. The remaining MEDA credits are attributed to the three headings of the Barcelona process already mentioned.

The *European Investment Bank* has set up a new financial instrument. This is the Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP), designed to promote the modernisation and opening of the economies of the Mediterranean partner countries. There is also the Euromeda programme, which is a platform for economic exchanges between the small- and medium-sized businesses of the EU and the Mediterranean.

At the cultural level, many other programmes have been launched such as Euromed Heritage (for the promotion and preservation of heritage); Euromedis (to contribute to the improvement and qualitative development of the Euro-Mediterranean information society in a perspective of economic development), a programme which finances EUMed Connect (an internet network devoted to research and non-commercial activities); Euromesco (a network of 47 research institutes and university centres); Femise (a Euro-Mediterranean forum of economic institutes, charged with the socio-economic analysis of the partnership); the Anna Lindh Foundation (for dialogue between the cultures financed by the European Commission and the partnership countries); Ipemed (a European institute for the economic future of the Mediterranean); Medcoop (a group for the development of decentralised cooperation in the Mediterranean); the Mediterranean Institute; MEDEA (European Institute for Research into Mediterranean and Euro-Arab Cooperation); etc. And let us not forget the existence of the human rights and democracy committee and the Euro-Mediterranean human rights network (EMHRN) which covers the organisations present in over 20 countries of the Euro-Mediterranean region.

The European Council, the EU Council and the European Parliament also play a fundamental role in the neighbourhood policy between the EU and the Mediterranean countries. This new policy, defined by the European Commission and approved by the EU Council in 2004, has the aim of avoiding the emergence of new fault-lines between the widened EU and its neighbours, and of strengthening prosperity, stability and security for all; as well as fostering commercial trade, research projects and joint innovation, freedom of movement, etc.

The 5+5 dialogue is an informal setting resulting from an idea launched in the 1980s. Basically, it included the northern countries (Portugal, Spain, France and Italy) and the five countries of the Arab Maghreb Union (Mauretania, Morocco, Algeria, Tunisia and Libya).

Malta became the tenth member in 1991. After a slow start in 1990, regular meetings have been held since 2001, at the level of foreign and interior ministers. The European Commission has been invited to it since 2003.

NATO's Mediterranean Dialogue is a forum for policy consultation and practical cooperation dating back a decade. It includes a bilateral element and a multilateral component, and in which the countries of the Mediterranean participate. It is separate from the Istanbul Cooperation Initiative, which aims at promoting practical cooperation on a bilateral basis with the countries involved from the wider Middle East.

The projects planned

The environment is well placed among the MU's projects. The Barcelona Convention (or Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution) came into force on 6 February 1978 along with the Action Plan for the Mediterranean under the auspices of the United Nations Environment Programme (UNEP); the result of a regional cooperation effort involving the EU and 21 countries of the region. However, nothing concrete has come of it since then. This is a good project for the MU since, according to Ambassador Leroy, who is charged with this issue, the coastlines and marine life are threatened by environmental pollution from urban refuse, sewage and industrial emissions.¹ This new project could be the subject of a study programme between the EU and the littoral countries which would complement the Barcelona Convention of 1976 from a legal point of view. For wider questions concerning the environment, a programme of support and increased cooperation between the states should be put in place.

All the countries are agreed on the need to diversify their energy sources and to reduce their greenhouse gas emissions. A Mediterranean solar energy plan, which will involve many European firms, will be most welcome.

Another project, bearing on closer contact between peoples by means of the exchange of knowledge and partnerships between universities, could easily be integrated into the Euromed connect programme (EUMedis) or EuroMeSCo. The accent will probably be on the train-

¹ Speech by Ambassador Leroy, 26 November 2007;
<http://acturca.wordpress.com/2007/11/26/du-concret-pour-lunion-de-la-mediterranee/>

ing of young people so that skills allied to new commercial and industrial enterprises will be exercised by competent young professionals. Increased regional cooperation, to which Mediterranean employers and unions will bring their support, will enable trades involved in sustainable development to become a route to a successful future in their own countries for young people who today do not receive marketable training, at the same time as the job market develops. New jobs must be created everywhere, including in the all-important research sector, where Europe and the Mediterranean, both rich in talent, must rediscover the ability to attract.

In the context of maritime security and the control of transport and sea routes, not only is an effort necessary to simplify what has already been done. Why not, with the agreement of the states, create a maritime Euromed? Fostering trade and the emergence of new enterprises are the objectives of a project for new sea lanes which could progressively ease the transport of freight on existing saturated routes, as proposed in particular by Egypt.

A Mediterranean fund for the co-development of infrastructure, based on the new investment facility for the region set up within the EU, would promote co-financing. This project could be directed in partnership with the financial programmes already created such as FEMIP and Euromeda.

The creation of an effective mechanism of civil protection, complementary to the current European system, also seems essential to bring solidarity on the part of countries surrounding the Mediterranean into play in the face of natural disasters.

There is no shortage of ideas for projects ranging from the energy sector to university and cultural cooperation. There is also the more effective use of financial transfers by migrant populations, not to mention the creation of a Mediterranean Bank, as a subsidiary of the EIB. All these projects must, to some extent, be integrated into existing programmes and networks, while modifying their philosophy and allowing accessibility and transparency as to the results expected. In other cases, such as civil protection or the environment, everything must be developed from scratch and adapted to take into account the problems encountered in the Barcelona process and to get the new projects to fit the real needs of the population.

Necessary participation

Anyone will be able to subscribe to the various projects which will emerge, in accord with the multiple programmes already under way. The guiding principles will be the strengthening of cooperation between states, partnership and the creation of projects responding to the expectations and concerns of the Mediterranean peoples. The two essential characteristics will be to remain tangible and coherent, in order that the projects are effective and above all unite the majority of the population of the Mediterranean basin. Finance is an important requirement for its success, but nothing will be achieved without the mobilisation of the population. To achieve this, it is important to create an institute or a body which would be charged with justifying the merits of this or that project in order to obtain the support of the greatest possible number, and hence the participation of most of the inhabitants during its operation—in other words, a good lobbying system, in the European sense of the term.

What needs doing now?

The vision of an MU resulted from political will, from a powerful idea in a particular geopolitical environment, but a politician, an intellectual or a philosopher is not totally free in his approach. He must know how to use the instruments available to him to fit the project into the existing social and legal context. In the particular case of the creation of an MU the legal norms already exist; the law has taken a privileged place in the process and the new project must be adapted to the existing situation.

The setting-up of a legal cell is necessary, composed of experts and intended to resolve any legal problems which may crop up, with the mission of harmonising the future instruments of the MU with the legal texts and EU treaties in force.

Mechanisms for negotiation, the settlement of differences, arbitration procedures and jurisdiction have still to be developed. Such a cell could guide states through the potentially confusing rules resulting from the increasingly complex, numerous and sometimes contradictory texts signed by states. In a bout of wishful thinking one might imagine proposing some simplification measures, such as not inserting new texts without deleting two old ones.

To begin with, something could be set up which does not exist yet, namely a database containing all the economic, environmental and health regulations of the Mediterranean basin states which would make it easy for any investor, business leader, customs officer or doctor to find out what was possible in neighbouring countries. This could be set up by the experts of the legal cell described above.

Food security in the Mediterranean

BERTRAND HERVIEU AND SÉBASTIEN ABIS

For reasons which are both political and circumstantial, the linked issues of the Mediterranean and agriculture have come to the forefront of both the strategic and media scenes. This new situation is a matter of great satisfaction to the CIHEAM,¹ an international organisation which for nearly half a century has been motivated by the shared vision of a Mediterranean area which is united and supportive. CIHEAM's triple mission is training, research and cooperation on agriculture, food and the environment.

We are currently witnessing a major revival of the political debate about the Mediterranean, and the spectacular return of agriculture as a subject of major concern. On the one hand, France's proposal for a Mediterranean Union immediately sparked a real crisis of conscience on the importance of Euro-Mediterranean cooperation, and more recently has led to the subject being given its proper place in the European political agenda.² At the same time, agriculture has moved centre

¹ The International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM) was created on 21 May 1962 by a joint initiative of OECD and the Council of Europe. This intergovernmental organisation brings together 13 states of the Mediterranean basin (Albania, Algeria, Egypt, France, Greece, Italy, Lebanon, Malta, Morocco, Portugal, Spain, Tunisia and Turkey). The Centre has a General Secretariat in Paris, and four Mediterranean Agronomic Institutions (IAM) in Bari (Italy), Chania (Greece), Montpellier (France), and Saragossa (Spain). It has three basic missions (training, research and cooperation) and has progressively become the establishment of reference in its sectors of activity: agriculture, food and sustainable development in the Mediterranean (for further details see www.ciheam.org).

² On 14 March 2008 the European Council approved the principle of a Mediterranean Union comprising the member states of the European Union and other Mediterranean riparian countries. In a declaration annexed to their conclusions, the UE's Heads of State and Government invited the Commission to present to the Council the proposals needed to

stage in international and media terms.³ Although the sector had rather fallen out of fashion, several factors have been emphasising the key role of agriculture on a daily basis: the rapid rise in the cost of raw materials which affect our purchasing power; the growing importance of environmental considerations in our societies; and finally the future risk that food supplies will be outpaced by our planet's population explosion.

Examining the combination of these two current themes, this article attempts to demonstrate why meeting the challenge of food security in the Mediterranean area would represent a strategic path to responsible development in the region

Making agriculture a priority

France's Mediterranean Union proposal, currently being examined by the European and Mediterranean partners, could be the stimulus which is needed to bring out the importance of agriculture and food supplies as a vector of cooperation in the region.

Since the aim is to work on projects which are capable at one and the same time of affecting the everyday life of the populations concerned (in a practical demonstration of solidarity) and of dealing with subjects which are at the centre of regional concern, the question of food security in both senses of the term (both quantity and quality) should become one of the main issues to be explored in the context of a Mediterranean Union. There are two complementary strategic challenges for secure development in the region: to guarantee supplies in a climate of rising agricultural prices, and to optimise food quality in a zone of constantly increasing malnutrition. The objectives are to avoid new food riots, reduce the death rate from poor diets and try to contain certain problems of public health.

define the modalities of the 'Barcelona Process: Union for the Mediterranean', with a view to a summit to be held in Paris on 13 July 2008. According to the Council's press communiqué, the initiative should have the effect of reinforcing the current Euro-Mediterranean Partnership between member states and countries in the Mediterranean basin.

³ It is significant that in the autumn of 2007 the World Bank devoted its 2007 Report to the subject of agriculture (*2008 Report on World Development*, Washington, 2007). Furthermore, in January 2008 the most recent World Economic Forum in Davos cited food insecurity as among the major international risks of the next few years ('Global Risks 2008', World Economic Forum report, Switzerland, January 2008).

It may be useful briefly to remind ourselves why agriculture and food are such key strategic issues in the Mediterranean area.⁴ Several things in combination demonstrate why agriculture is a real geopolitical issue in this region:

Demographic growth

In 2020 demographic growth will lead to the requirement to feed some 530 million souls in the region, without any noticeable reduction in the rural populations (some 40 per cent of the populations concerned in the southern Mediterranean area still live in rural areas). We can also expect dramatic socio-demographic mutations in coastal regions from Agadir to Istanbul.

Economic situation

The overall economic situation is that agriculture remains a major factor in Mediterranean countries. One-third of the active labour force (some 35 million people) in the so-called Southern countries work in the agricultural sector. Overall agriculture represents more than 10 per cent of GDP in these states (Morocco, Syria, Egypt, Tunisia and Turkey), and agricultural products represent an average of between 15 and 25 per cent of trade (imports and exports) for the majority of them.

Agribusiness

Agribusiness is fragile in the area: imports are massive, leading to rising costs—the bill is rapidly becoming a major burden for Algeria and Egypt, for instance. It is also becoming globalised: the southern and eastern Mediterranean countries now depend on countries outside Europe for some 70 per cent of their food imports. The market is subject to constant change, with the rising influence of China, Brazil, Ukraine, Canada and Australia—and of course the ‘agricultural’ presence of the United States.

⁴ See ‘Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée’, *Mediterra 2008* (Paris: Les Presses de Sciences Po, April 2008).

ALL RIGHTS
RESERVED

Ecological and political effects

A series of ecological and political events linked to the many effects of global warming have particularly affected the Mediterranean. The first signs include an increase in extreme meteorological events, the spread of deserts, growing competition for scarce water resources and the degradation of the natural environment. These phenomena make more complex the already vulnerable situation of Mediterranean agriculture; it finds itself having to try to square the circle of increased and better quality production, while at the same time trying to conserve natural resources.

Rural development

Uneven development of rural areas south of the Mediterranean. A major obstacle in some countries is the stark difference in development between the rural hinterlands (lack of access to clean water, poor education, inadequate health services and inadequate infrastructure) and the coastal towns which are open to globalisation. We need to bear in mind the sheer scale of this divide; it leads at one and the same time to migration, frustration and new symptoms of radicalisation in societies which are split between urban populations increasingly tied in to the standards of modern life (despite the poverty prevalent in the suburbs), and rural populations who are often forgotten by their governments, scratching out a miserable existence unchanged for a century or more.

Food situation

The food situation is a cause for grave concern. On the one hand malnutrition is increasing in line with changing modes of consumption and urbanisation; a dramatic corollary is that there has been an explosion in the number of overweight and obese people, with (for example) some 20 per cent of all children in the Maghreb being currently affected. On the other hand, product quality is often unsatisfactory, with the cause of half of all deaths south of the Mediterranean being traced to food-related illnesses. These can be due to contaminated water being used for meal preparation, or poorly packed, preserved or stocked products which do not meet elementary standards of health or hygiene.

These food problems should also be seen as part of a wider movement marked by the aggressive commercial strategies of major groups which are now implanted in these emerging markets, without themselves having encouraged much if any growth of national agriculture.

All these realities together make up only a partial picture of the complex and interacting mix of challenges facing Mediterranean agriculture. In a context which is marked simultaneously by price increases of raw materials leading to a significant rise in the price of basic foodstuffs (bread, meat, milk, vegetables), and by health risks (such as bird influenza, one of whose major problem areas is in Egypt) or the increased proliferation of animal-borne diseases, we need to think more about questions of food security in a zone which already has more than its fair share of crises and tensions.

Over the past few months it has been striking how much prominence has once more been given to the question of cereal availability in the Mediterranean region, with a rise in the cost of bread inevitably affecting both consumers and national economies. This situation will lead to turbulence. The region already has a major deficit in wheat supplies, with 22 per cent of total world imports supplying some 7 per cent of the world's population; Algeria and Egypt are among the world's biggest importers of wheat (and, incidentally, also of milk). Access to bread remains a powerful factor of stability in Mediterranean societies.

There were incipient food riots in some Mediterranean countries in the autumn of 2007, together with major social discontent in northern countries (like Italy) during the same period. We should not forget that bread, territory and water are powerful drivers of revolt throughout the Mediterranean basin. A natural echo to these problems is the debate (today becoming acute) on the increase in the use of biofuels: their development exacerbates the need to choose between food- and energy-centred agriculture. The great powers, both European and American, have taken a stand as consumers of biofuels; this both increases the risk of cereal shortages and adds to the food bills of all those countries which import agricultural products—beginning with those on the southern shore of the Mediterranean.

ALL RIGHTS
RESERVED

Food security: a challenge of substance for the Mediterranean

The Mediterranean Union can be thought of as a call for cooperation in this region, focusing on real demonstrations of solidarity and actions which federate. In this context, the control of food security must be sustained in both senses of the term (quantitatively and qualitatively) as the principal thrust of this initiative.

From the *quantitative* point of view, it is difficult to dissociate the ongoing reform of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) from the rising cost of raw materials, and therefore the risk of socio-economic turbulence that this implies throughout the Mediterranean region. We need to consider a major overhaul of the CAP mechanism, so as to develop a commercial and territorial approach at the Euro-Mediterranean level. It is not just a question of enlarging the CAP to take in the Mediterranean, but of working out a Euro-Mediterranean agricultural and environmental policy capable of securing the supply of primary agricultural products to the area, while at the same time encouraging competitiveness and sustainability. This goal could be a major, medium-term political project for Europe, and at the same time one which would be a tangible sign of our solidarity with the countries in the Mediterranean space.

On the *qualitative* side, the concept of food security as an objective has two distinct but complementary dimensions. The first is technical: there is an absolute need to improve product hygiene. This means better storage, packing and transport conditions, and the compulsory adoption of international certification standards. The second is more concerned with eating habits: these need to be reoriented towards those typical Mediterranean products recognised as being good for health, and towards wide adoption of good dietary practices which become in time a complementary life insurance policy. We need to promote the Mediterranean diet as such, and support quality products. We might even have an overarching appellation for marketing purposes in order to guide consumer choice, and have real public health campaigns to educate tastes, and to get the message across that everything is linked in the long chain which leads from farmer to consumer.

Conclusion

All these possibilities could lead to proposals for a practical framework for regional cooperation between Europe and the Mediterranean. They demonstrate by proofs and facts relating to everyday life, economic health and the regeneration of land, the extent to which the agricultural question underlies the concept of durable development.

It is both economically necessary and socially responsible to meet the challenge of food security. And it is, consequently, the key to safeguarding the development of the Mediterranean.

A Mediterranean civil protection project

SOPHIA CHIKIROU

A Mediterranean Union must define itself by projects which group together the greatest possible number of countries around the shores of the Mediterranean and concern everyday life. The Mediterranean Union Research Group (GRUM) has concentrated its work on the idea of a security vision which ‘. . . would be as close as possible to people’; it would encourage all the potential member states of the future Mediterranean Union to draw closer together.

By opting for a building process based on the dual principles of voluntary participation in projects and variable geometry, a Mediterranean Union would demonstrate its desire to take into consideration the aspect of time—essential in a region with a very long memory.

The first stage must be to create a climate of confidence between the institutional actors, and to stimulate interest (or at least curiosity) in civil society. The first Mediterranean Union projects must lay both the foundations of interdependence and an original architecture which reflects the times in which we live. The reality of the relationships between the riparian states, together with the turbulent (even explosive) current situation in this region, call for an approach which combines prudence with humility. We should continue to pursue the ideal of human progress.

GRUM has identified one aspect of security which, it seems to us, allows us the opportunity to demonstrate that security is not just a matter of fighting terrorism or illegal immigration. This aspect is that of civil protection; the protection of civil populations (a state responsibility) can also be the theatre of cooperation, even coordination, in the search for greater effectiveness.

We have tried to approach the overall theme of security by identifying subjects which are perceived in exactly the same way, no matter which country is concerned. The domain of civil protection is both wide and complex, and its organisation varies from one country to another. Nevertheless, the nature of crises and catastrophes which affect Mediterranean countries varies little between them. One example among many is that whether one is Greek, French, Algerian, Turkish or Lebanese, the fires which yearly destroy vegetation and kill people are a common disaster. The so-called 'natural disasters' round the Mediterranean shoreline include fires, earthquakes, landslips, floods, drought, heatwaves and the threat of Mediterranean tsunamis. Crises such as industrial accidents or health scares also call for civil protection intervention, and they must be occasions when solidarity is automatic.

This article will examine existing international arrangements for co-operation in civil protection at the European level and between Mediterranean countries. We will demonstrate the value of these different initiatives, but without minimising inadequacies or the scale of the obstacles to be surmounted in the search for effectiveness. In conclusion, we will suggest outline proposals for a future Mediterranean civil protection project.

Cooperation today

Protection is defined in international humanitarian law (Geneva Convention of 1949, Protocol I) as having three objectives:

- the protection of civil populations from the dangers of hostilities or catastrophes;
- assistance to the civil population to mitigate their immediate effects;
- the creation of the conditions needed for survival.

A list of some 15 tasks defines civil protection's perimeter of responsibility in both peace and war. International humanitarian law makes civil protection a national responsibility, and invites states clearly to differentiate those tasks which are relevant to defence (military) and the maintenance of law and order (police). Nevertheless, international humanitarian law acknowledges the possibility that civil

protection personnel can be military or civilian, and that the organisation can come under military command. These general provisions, applicable worldwide, have led to the creation of civil protection organisations which share the same objectives and have common rules. They are a facet of national sovereignty; civil protection can easily provide common ground for bilateral state cooperation, but not the basis of an agreement to share resources.

The following are the most significant of the existing initiatives which concern the Mediterranean countries.

Since 1987 the UE has been promoting civil protection initiatives within the partially open EUR-OPA (European and Mediterranean Major Hazards Agreement), in the context of the Council of Europe: this groups together a certain number of countries around the Mediterranean shoreline. This intergovernmental agreement is a platform for cooperation in the domains of natural risks and major technologies between the countries of Central and Eastern Europe, the countries south of the Mediterranean, and the other countries of Western Europe. Its purpose is to develop risk prevention, together with the management of natural disasters and industrial accidents, by establishing early warning systems and setting up research centres. Among the Mediterranean countries involved are Albania, Algeria, Cyprus, Croatia, Spain, France, Greece, Lebanon, Macedonia (FYROM), Malta, Morocco, Portugal and Turkey.

In 1997 a major European civil protection programme was implemented, followed a year later by a second, which sought to reinforce coordination between civil protection elements on the ground and reduce risks to a minimum. Three areas of cooperation were identified:

- *prevention*: evaluation and reduction of risks, public information;
- *action*: training of personnel and team coordination;
- *analysis*: evaluation of catastrophes and lessons learned.

It is important here to underline the fact that European Community civil protection actions are designed to support the actions of member states. The European programme encourages mutual assistance between civil protection services, and sustains and supports the efforts deployed at local, regional and national levels. To this is added a Monitoring and Information Centre which is operational on a 24-hour basis, and managed by the European Commission. The Centre

gives cross-border warning of the risk of a catastrophe spreading, and can call for reinforcements of both men and materiel.

Since the launch of the 'Barcelona process' and in the domain of civil protection, the EU has been encouraging a civil protection project in the Mediterranean region as part of MEDA, the Mediterranean European Development Agreement (Euromed Civil Protection). This pilot scheme is directed by Italian and Egyptian experts; its approach is based on the mutual confidence needed when dealing with questions of security. It is the development of a Euro-Mediterranean system of reduction, prevention and management of natural and man-made disasters.

In January 2004 an intermediate programme directed by France, Algeria, Italy and Egypt was adopted with the aim of intensifying cooperation in this field. This programme covered a period of two years (February 2005-February 2007). It considered disaster prevention and management in a scenario which included a post-disaster phase termed 'return to normal life'.

The Mediterranean riparian states have identified the principal risks specific to their climate and their geography. These are:

- seismic risks;
- hydro-geological risks (flooding);
- fire risks (forests, and urban and industrial environments).

Their solutions as how best to deal with these risks are:

- exchanges of information and expertise (seminars, training, exchanges of experts);
- increased solidarity (better cooperation between the southern countries, technical and operational assistance); and
- networking civil protection training establishments.

Since 2004 France has been pushing a security and defence initiative which links all the western Mediterranean countries: Spain, France, Portugal, Italy, Malta + Algeria, Tunisia, Morocco, Mauritania and Libya. The *5+5 process* complements the Barcelona process: it seeks to reinforce cooperation and common interest between the countries

ALL RIGHTS
RESERVED

concerned. Civil protection is one of the three domains¹ in which their Ministers for Defence have decided to act together. In the event of a major disaster, military assistance will be given if civil resources prove insufficient.

The inadequacy of projects, and obstacles to joint action

The Asian tsunami crisis opened Western eyes to the shortcomings of existing cooperation; European assistance was perceived as being poorly coordinated, nearly invisible and too dispersed. It was this intervention outside European territory which led the French to come up with the idea of a European Rapid Intervention Force (FIRE), whose personnel would be military and whose effectiveness would be underwritten by dedicated Europe-owned assets. However, we have to accept that many European countries are reticent when faced with what amounts to a centralisation of assets; above all, the EU member states do not agree on strategies and scenarios of action.

Mediterranean countries such as France, Portugal, Spain, Italy, Slovenia, Cyprus and Malta for their part are calling for a combined civil protection force. Portugal is in favour of pooling resources to react to natural catastrophes, in particular fires. Another view comes from countries like Sweden and Denmark, who propose the establishment of a network of experts under the aegis of the UN. Finally there are countries such as the United Kingdom, the Netherlands and Poland, who prefer a NATO approach, and are concerned over the problem of coordination between European initiatives and those of NATO.

It is these conflicting points of view which are at the origin of the scarcity of common civil protection projects. We note that emphasis is more on the exchange of experience in case of need, and assistance (and how essential that is), rather than on the sharing of human and material assets. In other words, none of this cooperation approaches the creation of pan-European civil protection involving supranational command.²

¹ The two domains concerned are maritime security in the Mediterranean and flight security.

² Michel Barnier, submitting to the Commission a report comprising 12 proposals for a European civil protection force in May 2006. See http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_20060508_fr.pdf

The European Commission had envisaged this option during a round of consultations which took place between January and June 2007, but has now renounced it in favour of greater cooperation between member states in three specific areas:

- transport for national civil protection resources;
- launching rescue operations, for a quicker reaction through reporting of resources available; and
- coordination of interventions in third countries.

As for non-EU Mediterranean countries, disparities exist between the eastern and western Mediterranean zones, and also between countries which are at peace and others where there is international tension, such as Lebanon, Israel and the Palestinian Authority.

These disparities are felt not only at the level of human and material resources (Lebanon, for example, is short of specialist vehicles to deal with emergencies), but also in the wholehearted implication of certain states in cooperative projects. Libya tends to lag behind its neighbours in Euro-Mediterranean cooperation. Jordan, on the other hand, is involved in several cooperative agreements: in common with EuroMed and other Arab countries, it is involved in cooperation with Arab civil protection organisations in the areas of training, bilateral assistance agreements in the event of disasters, exchanges of experts, and regional and international coordination meetings on emergency planning. Morocco and Mauritania have signed a bilateral cooperation agreement on medical support for their nomadic populations.

Civil protection is simultaneously a domain of cooperation and solidarity and a facet of national sovereignty for every state. When they agree to strengthen their links by means of civil protection, countries express their friendship and their mutual confidence. Accordingly, and taking into account the reserve and caution which are necessary when considering international agreements, we call for the following proposals to be implemented for Mediterranean-wide civil protection:

Taking transmediterranean cooperation further

Mediterranean Union projects should not just be add-ons to existing arrangements, but should be designed so as to coordinate and com-

ALL RIGHTS
RESERVED

plete them. In the domain of civil protection, EUR-OPA [the European and Mediterranean Major Hazards Agreement], the EU, the Euro-med programme and the '5+5' are all initiatives which sometimes duplicate or supplement each other. The Mediterranean Union can be the opportunity to create a Mediterranean agency for civil protection whose initial actions would be:

- To drive the provision of better public information about natural and industrial risks through regular, simultaneous public information and training campaigns in all the countries concerned (using the mass media, promoting school projects, etc.).
- Exercise quality control over training by establishing a Mediterranean civil protection college. This would offer additional training cycles to students and national management personnel, and would be the venue for meetings of experts and international conferences. It would also house a research centre and central database.
- Establish a dedicated major risks reaction force, made up of national units trained to work together quickly and efficiently in the event of a major disaster (tsunami, earthquake, terrorist attack, etc.).
- Ensure that each country has the necessary qualified personnel and materiel by giving this mission to a temporary commission, which would evaluate the assets and the needs of each country. International solidarity could then be expressed in terms of loans of materiel and reinforcements, depending on the nature of the risks and their importance.

The actions which will support a Mediterranean Union are an opportunity for significant advances in a field such as civil protection. Firstly, because they could supply the operational aspect which is missing from those initiatives which already exist. Secondly, because they respond to the needs which have been expressed by all the Mediterranean countries. Finally, because they will take account of the real threats to civil populations; they will prepare to face up to these risks; and, above all, they will work to avoid these threats or overcome them.

A new (geo)political vision

EMMANUEL DUPUY

When the President of the Republic unveiled his ambition to create a Mediterranean Union at a speech in Toulon in February 2008, he launched a seminal project which is particularly close to his heart. This ambition borrows from the concept of *politique de civilisation* so dear to the philosopher Edgar Morin, and it confirms the need to set solidly in place the foundation of universal values which inspire men and women all round the Mediterranean.

Despite the demurrals from several non-Mediterranean European countries, the French project reinforces the complementarity of this 'union of projects, rather than a Union project' with all the initiatives which have been taken with the aim of structuring the Mediterranean space. Since the eastward expansion of the EU, the Mediterranean has become once more both a centre of strategic interest, and a geopolitical issue.

If we go back to the first institutional fruits of the Euro-Arab cooperation of 1973-74, from the close collaboration of President Georges Pompidou and the German Chancellor Willy Brandt, the interest generated by this 'lake of peace' is shown by the general acceptance of the concept by Europeans, North Africans and countries in the eastern Mediterranean.

The Rome Appeal of 20 December 2007 united the Heads of State and Government of France, Italy and Spain. It significantly reinforced the configuration of this new 'Union for the Mediterranean', and openly announced a new political will and economic pragmatism.

The reality of the Euro-Mediterranean partnership as seen from Brussels, Barcelona or Berlin is thus in no way exclusive of any other initiative seeking to build solid transmediterranean links, based on a logic of equal partnership, conceived in a global context, implying an

open-minded approach and looking to develop the Mediterranean scene from now until 2030.

This new initiative is also in line with the principle of 'soft power' put forward in 1990 by Joseph Nye, at that time President Clinton's Deputy Secretary of Defense. It legitimises a veritable *realpolitik* for the region. It also tends to show that the French push towards a more pragmatic organisation of the Mediterranean space has already revitalised all the progressive initiatives which have laid dormant since the failure of the 'Barcelona process'.

The Mediterranean, at the heart of the international and European agenda

We know the reasons for this failure. The first derives from the European orientation towards its East, for reasons which are economic, cultural and historic. Then comes the Israeli-Palestinian conflict, which paralyses any bold initiative. Last, but certainly not least, is the absence of South-South cooperation; commercial exchanges between the countries of the Maghreb represent only one per cent of all Mediterranean trade.

For Europeans the Mediterranean represents a crossroads of historically intermingled civilisations, peoples and religions which is prone to chronic tensions and recurrent conflicts. So we currently observe a hardening of the interests which are either defended or actively sought by the principal actors in this space.

Germany

German Chancellor Angela Merkel's visit to Israel in mid-March confirms the very clear geo-economic interest of the region, above and beyond her country's *Ostpolitik*—the benchmark of a realistic foreign policy and pragmatic economic action towards the new Eastern frontiers (the Black Sea-Caspian space, and beyond that Central Asia). This political will also seems to infer a certain competition of 'legitimacies' for the leadership of Europe. This reality cannot be ignored when we try to understand the reasons behind the grievances, and the intrinsic nature of German doubts about this French-proposed project. At the beginning of March the President of the Republic referred to

this on his return from Hanover, when he reminded us that France could learn lessons from its next-door neighbour!

Russia

The recent Mediterranean deployment of a squadron of the Russian Fleet demonstrates Moscow's interest in the region, reinforcing the Declaration of Strategic Partnership signed in April 2001 by Presidents Putin and Bouteflika—which was accompanied by the cancellation of an Algerian debt of some €5 billion. Another example is the sale of some 50 MiG-29 aircraft (whose lamentable condition on delivery, however, seems to have cooled the relationship between the two countries significantly). The more than symbolic shareholding of Gazprom in Sonatrach highlights Russia's very determined strategic ambitions, with inevitable consequences for the whole European continent.

The United States

Under the cover of the fight against terrorism and the remodelling of the 'Greater Middle East', the Americans are also busy, with their BMENA (Broader Middle East and North Africa) project. They seem to have a different vision of the Mediterranean Sea: for them it is a corridor which allows the quickest access to Eurasia, and a means of access to oil and the protection of Israel. The permanent presence of their Sixth Fleet clearly demonstrates their interest in this theatre.

More specifically, the United States is developing reception facilities in the riparian states to facilitate force projection (bases in Algeria and the Western Sahara have been mentioned). The Americans are planning the training of local armed forces (there is a project for a Near East Military Academy); and they are creating a new United States Africa Command, AFRICOM, a sign of their concern that Africa might otherwise become a sanctuary for terrorists. This was the background of the visit to Algiers a few months ago of the Principal Assistant Undersecretary for Defense, Ryan Henry, for talks with Mourad Medelci, Algeria's new Foreign Minister.

NATO

At the same time NATO is confirming its influence in the area. There is a growing interest in Algeria and Libya in the context of counter-terrorism (*Plan Transaharien* against terrorism, and *Plan Pan-Sahel* and its \$100 million invested between Niger, Mauretania, Mali, Chad, Algeria and Morocco, with the creation of CAERT—The African Centre for Study and Anti-terrorist Research—in Algiers). There has been a strategic partnership agreement between the United States and Morocco since 2003. We should also recall the scope of the NATO exercise *Active Endeavour* (with Egypt and Algeria), and the visit of NATO Secretary-General Jaap de Hoop Scheffer to Algeria in 2004, followed by President Bouteflika's presence at several Mediterranean Dialogue meetings.

The supremacy of the Atlantic Alliance is demonstrated by the American Sixth Fleet, backed up by two unsinkable aircraft carriers in the shape of Italy and Turkey. The 2004 Istanbul summit opened a new era, making the Atlantic Alliance a major political actor in the Mediterranean basin and also, apart from strictly military matters, confirming a process which had been maturing for several years. For example, when there was tension between Morocco and Spain during the summer of 2002 over the island called variously *Leïla* or *Perejil*, the United States found itself acting as mediator after 27 Euro-Mediterranean ambassadors proved incapable of resolving the quarrel!

Rest of the world

Chinese and Indian actors are also solidly established in the Maghreb. Furthermore, if we are to believe the first declaration of the Gabonese Jean Ping (the new President of the Commission of the African Union) in Addis Ababa on 1 February 2008, there will soon be an increased presence of the Gulf States in the area.

Mediterranean diplomacy and regional stability

Regional stability

In any serious analysis of conditions needed for the global stability of the Mediterranean area, it is undeniable that at worst the zone is characterised by permanent conflict (Israel-Palestine, Lebanon-Syria, etc.); and at best by a misleadingly satisfactory status quo for the realisation of an international community whose credibility is at stake; an example is the problem of the Western Sahara, which for years has set Algeria, Morocco and Mauritania at loggerheads.

The same can be said of Turkey. It is the 'intermediate region', the symbolic and territorial crossroads of Eurasia, long a melting pot of cultural and religious influences. The secular conflict which opposes Ankara to its Kurdish population, and which implies its permanent mobilisation on this front, tends to detract from its efforts towards diplomatic integration in the Euro-Atlantic community, and even affects its credibility. Furthermore, the situation on the island of Cyprus (only the southern half of which belongs to the EU community) can seem a little anachronistic, bearing in mind the long-term democratic ambitions of the actors concerned.

We must hope that a Mediterranean Union leads to an intellectual, economic and geopolitical mobilisation which is sufficiently strong and followed by positive effects, to be able to envisage innovative solutions for resolving crises and 'frozen' conflicts. The menu of transmediterranean dialogue could then include what is termed 'parallel diplomacy'. There are already instances of mediation and relaxation of tension which have proved effective.

Men

To all this can be added the power of symbolism and of men, the actors of UN multilateralism of Mediterranean origin who could be influential in helping to clear up conflicts which for the most part are relics of the Cold War.

Several personalities spring to mind: the Algerian Lakhdar Brahimi and the former Lebanese minister Ghassan Salamé, both with strong UN legitimacy; the Moroccan Hassan Abuyub; the Israeli Elie Barnavi; the Italian Andrea Riccardi, President of the Community of

Sant'Egidio (whose memory remains in the hearts and minds of the 1995 Algiers meeting which assembled nearly all the actors in the drama which was then playing out); or the French ambassador Jean-Claude Cousseran, who is trying to restart the dialogue between Lebanon and Syria on which regional stability and security depend. These are only some of the more prominent examples of the envoys who have always crossed and re-crossed *Mare nostrum*.

A Mediterranean method

The Geneva Pact endeavour was made by men of goodwill, leading to a hope that there is no obstacle which cannot be overcome. The 'Alliance of Civilisations' project presented in Madrid in January 2008 and the role played by King Abdullah of Jordan in the regular Nobel Peace Prize summits in Petra, are two recent contributions to the peace process. They give credibility to the idea that there is a specifically Mediterranean way to manage the way out of crises. The example of Yemeni and Saudi mediation currently being applied to the Hamas-Fatah crisis reminds us of the stabilising role played by Tunisia when it gave refuge to the PLO in the early 1980s—and which it could play again if asked.

The Mediterranean is also the appropriate venue for this dialogue and exchanges between the main areas of humanism, well beyond the sole dimension of language. Thus reflection on cohesion on both sides of Mediterranean basin life, the *latino-sphère* evoked by Edgar Morin, involves confirming intercultural dialogue as one of the priorities brought by the project defended by France, and what is more carrying on from where the third pillar of Barcelona stopped.

Significant elections—including those in Algeria in April 2009—and the difficult extraction from the institutional crisis in Lebanon must lead us to ask ourselves questions about our ability to anticipate rather than to react, to get involved rather than just watch violations of democracy around the shores of the Mediterranean.

Transmediterranean pragmatism

It is also important, in the first instance, to exploit differences in approach. France and the European Union seek to establish a partnership

with the countries of the Mediterranean. The United States, on the other hand, wants to promote its own particular interests: the 'democratisation' of countries in a uniquely heterogeneous area stretching from Casablanca to Karachi and, what is more, with financial means which are far from being well defined.

The Mediterranean Union project could therefore usefully be seen as one which seeks to highlight the need to balance power as a factor of legitimacy, in opposition to the trends that lead some to consider hegemony as a solution to the ills affecting the region—the first of which is fundamentalist-inspired terrorism.

This subtle approach would emphasise attraction rather than coercion; it would be based on the multiplicity of actors (whether state or otherwise), the complementary expressions of a space where states, regions, intergovernmental and subregional organisations, national and transnational actors of civil society can coexist.

There is thus a natural tendency to wish to compare a Mediterranean Union with existing structures (notably the Euro-Mediterranean Barcelona process, the European Neighbourhood Policy, plans of action, and '27 +1' association agreements that the EU has begun with riparian states; there is also the '5+5' dialogue (and more indirectly the NATO Mediterranean Dialogue), both of which are more concerned with security. Even so, there is no duplication between the draft which is due to be unveiled on 13 July 2008 and the existing cooperative structures, whether economic in nature or tending to ensure priority partnerships in terms of stability and security.

The architecture of this 'community of the Mediterranean world' is based on the principle of sharing. What the residents expect above all is shared security and regional stability. Concrete and identifiable initiatives in the field of environmental protection and adaptation to climate change demonstrate the political and economic will to establish sustainable development and co-development, bring security to migration, help to train youth, and contribute to intercultural and scientific added value.

Reflecting on the cohesion of the Mediterranean basin while taking into account its diversity, and the integration of a Mediterranean Union into existing African, Asian and European institutions, given the strengths of the Mediterranean in the framework of globalisation, will be the heart of the founding Mediterranean Union summit on 13 July 2008. This will bring together the 25 Mediterranean states concerned,

ALL RIGHTS
RESERVED

the 19 European non-riparian states, the Arab League and the European Union. All of these are invited to the negotiating table, as is the Arab Maghreb Union (AMU, dormant since 1989), which could rise from its ashes on this occasion.

Taking into account the African, European and Asian reality of the Mediterranean area as a place for the conception and action of development linking the countries of the Mashraq-Maghreb, would also establish a space for the dialogue (currently lacking on both sides of the Mediterranean) with Israel and Turkey. Different areas of the Mediterranean would be mutually supporting between themselves, thus covering the western, southern and eastern margins of the Mediterranean space, and linking the Mediterranean to the transatlantic relationship, to a wider Arab-Muslim sub-Saharan Middle East, and even to the Caucasian and Caspian areas.

The Barcelona process failed. It began in November 1995 with unprecedented economic cultural and political cooperation, but it was soon poisoned by the second *intifada* in Palestine in 2000 and the failure of the peace processes. If we are not to repeat this failure it is important to take into account the brakes on the achievement of this multicultural project. Unless we can resolve them with a wave of a magic wand, these are of course the establishment of lasting political Islamism and religious fundamentalism on the Middle Eastern and North African shores of the Mediterranean.

All these elements seem to legitimise the concept of 'securitising development'. It reminds us that on both sides of the basin there are many common factors of insecurity (particularly environmental), which affect Mediterranean life on an everyday basis. This is a unifying factor for all the inhabitants.

Beyond the specificity of the Mediterranean area, thanks to which the people of the South can make known their desire to be part of globalisation, we should not forget the renewal of the Euro-Africa partnership and the demands imposed by the new Eastern frontiers of foreign policy. The project also foreshadows this, as the broad lines of the approaching French presidency of the EU are becoming clearer.

As in any process, it is the dynamic which matters. Once these symbolic gestures have been made, the clearly collective destiny of the Mediterranean peoples can justify any risk, whether institutional or organisational.

Security aspects

JEAN DUFOURCQ

By way of introduction, it should be noted that the 'security' chapter featuring in the initial Mediterranean Union project has become progressively blurred in succeeding manifestations to the point of virtually disappearing in the current 'Barcelona process: a Union for the Mediterranean'. With a change in its format and its return to Barcelona, the original security dimension of the project no longer really has a basket in which to shelter. It is looking like an orphan in what was, nonetheless, from its beginnings, a 'political and security partnership', but which is struggling to establish itself in that form.

This situation, however, is only superficially awkward, inasmuch as security aspects are a common thread running through all the other issues, and are fundamental to tackling them and to the basis of any ambitions for sustainable development. The institutional evolution of the project is a complete *ex post facto* justification of the original options: 'the Mediterranean Union (MU)', then 'a Mediterranean Union' are not intended to resolve conflicts, violent, dormant or frozen, that have held Mediterranean development hostage and progressively weakened Euromed. What the international community hasn't managed to achieve will not be any better achieved by this project. On the other hand, by concerning itself with the anxieties of Mediterranean countries, with the 'controversial factors', by proposing a framework of day-to-day development that is safer and interdependent, the project can contribute to a relaxation of tensions and help to resolve conflicts. It will encourage the development of a sense of identity, and begin to give serious weight to the notion of a common destiny.

This is the initiative that is to be developed, and the challenge to be accepted. Having said that, let us return to the work of the seminar.

The state of the Mediterranean

From the overall picture of the state of the Mediterranean that was presented by the first speakers, we derive, as might have been expected, a picture of contrasts, an image reflecting the complexity of the Mediterranean puzzle. As all too often, it tends to illustrate the complexity more than the potential for unity.

From the sometimes fairly contradictory overall review, and the lively debates that followed, we can extract several remarks that will follow below, five key observations, five useful precautions, five lingering uncertainties and five suggestions, twenty points in all, that offer useful lines of approach to which the Mediterranean Union Research Group (GRUM) had not given any or perhaps enough thought until now.

Five key observations

- *We are all Mediterranean!* The MU project has hugely focused the attention of experts and politicians on the Mediterranean; it has restored its central role, highlighted its complexity but also its ambivalent potential, a vector of both potential catastrophes and profitable development. France, like Europe, is becoming 'Mediterraneanised'.
- *Structural change can lead to a progressive unification of the Mediterranean;* it will work through trade, the movement of people and globalisation; but this human and commercial reality has still to be translated into political terms. A more structured Mediterranean region could lead to a stronger Europe, and a greater involvement of Arab countries.
- *The civil societies of the South are 'vibrant',* and eager for modernisation and progress, but they undoubtedly need more political than economic progress, more internal debate than foreign subsidies. 'The economy is everything' is just not enough.
- *Mediterranean security cannot be fragmented,* because conflict in the region is interconnected, and external tensions are contaminating the entire Mediterranean basin. For example, Iran and Iraq have become Mediterranean powers by osmosis.
- *The MU project has a direct impact on the future of the European Union,* on its policy of expansion and its relations with its neighbours.

But these aspects, which divide rather than unite Europeans, are forcing them to rethink the Union's development.

Five useful precautions

- *Avoid the surge of mutual fanaticism* centred on themes of culture, civilisation and religion; beware of 'cultist' and 'culturalist' effusions.
- *Do not use the war against terrorism* in order to stigmatise Islam, to favour the social status quo or to establish a hidden power policy; these prejudices only contribute to disorder and general anxiety.
- *Do not neglect* what Castex called '*la liaison des forces*' and what Nassif Hitti baptised 'the dialectic of the two inner cities'. What is happening in the inner cities of Europe has an impact on the inner cities of North Africa. A transmediterranean society already exists, through friction and through universal media coverage.
- *Do not neglect the essential role of external players*, either Mediterranean or European, in Mediterranean development where they have long-standing partnerships and vital interests; this is the case for the United States and Russia, and for the new Chinese presence.
- *Do not try to make a clean sweep of the past, but rather build on what has already been achieved*; bank on the coherence of European policy and make the earliest possible use of enhanced cooperation in the Mediterranean.

Five lingering uncertainties

- *This project is still in the future*: nothing allows us to say whether it will be diluted in a simple sedative 'Barcelona 2', whether it will go further, and lead to a genuine Mediterranean Union, or indeed whether it will be accessible to the whole Mediterranean basin, or just parts of it, or whether it is desired in equal measure by North and South. Is it a project at the potential stage, looking for its own dynamic?
- *The MU is going to encounter problem areas well known to Barcelona*: externally, the mutual South-South suspicion and the traditional conflicts, violent, latent or frozen that put a block on all cooperation. Internally, peoples at odds with the authoritarian states that

administer them, and the question of political Islam and its integration, still unthinkable today, into public life. What is the transmediterranean answer?

- *South-North migratory pressure* has still to find an appropriate framework or a method for dealing with it. It is nonetheless a key question, symbolic, with extensions into areas of xenophobia and crime, which widen the cracks; how can the necessary free movement of Mediterranean peoples be integrated into the project?
- *The role of the European Commission*, central or not, presents a problem; optional for some, indispensable for others. A realistic and cooperative attitude is to be hoped for from the Commission that does not have a monopoly on action in the general interest and the related processes.
- *Forms of reaction against globalisation* are hidden behind the Barcelona problem—areas in the South, and questions of expansion in the North that have inherited setbacks in development and opinion-forming strategies. Such negative reactions encourage the seeking of refuge in national or religious identities, as a sort of ‘cultural shield’ against generalised standardisation. Such phenomena go deep and are persistent. Can they be dissolved or sublimated in a form of regionalisation?

Five suggestions

- *Lay the foundations of ‘a transmediterranean condition’* as the central medium of Euromed’s internal development, the ‘vital rampart’, the ‘missing link’ that will allow it to consolidate from the inside, that will be the locomotive of its dynamic relaunch. Lay it on the basis of functional rather than cultural identity, reflecting reality, and on a guaranteed minimum standard in terms of public freedom and human security.
- *Give priority to development standards that are already of proven validity*, within a framework of existing cooperative arrangements, but without ‘Barcelonism’, particularly in encouraging and supporting the indispensable cooperative projects that are still insufficient.
- *Encourage human, social and political aspects* rather than security or commercial issues. Avoid bringing everything back to a bank or an institutional process.

- *Encourage every form of flexibility, of differentiation* in development; accept partial solutions, at different speeds, the subregional, local and the differentiated priorities needed in the compartmentalised Mediterranean region.
- *Take care to give manoeuvre room*, visibility and power to moderate internal elements, and to neutralise the ‘ghetto’ phenomenon by accepting the differences between peoples and encouraging strategic good neighbourliness.

From the round-table discussions

A number of essential points emerged:

- The need to identify and protect a common Mediterranean heritage, a human, cultural, environmental and finally a geopolitical heritage.¹
- The widespread acceptance of a concept of security in its various manifestations—economic, ecological, civil and legal, but also environmental, alimentary and sanitary—that form part of daily security concerns, and of the need for civilian networks of expertise and responsibility.
- The need for coherent regulation of the different maritime regimes with responsibility for regulating human activity, and to establish a maritime surveillance system to secure it; the possible role of toll and piloting charges and a Mediterranean marine certification regime.
- The need to create a common human space that is not simply commercial or security-based, but social and political, that could, one day, lead to integration.

From these recommendations we can also observe the necessity to look at the future together, and to develop ‘small nuclei of integrated strategic research’ capable of producing the analyses and framing the recommendations that will make the Mediterranean peoples of the 2020s or 2030s more interdependent, safe, prosperous and tranquil than their predecessors of 2008. A ‘Mediterranean Centre for Analysis

¹ The first action to take is to include the Mediterranean as such in official OECD and WTO statistics.

and Forecasting' should be a permanent adjunct to the proposed Permanent Secretariat, to keep it informed and to stimulate it.

The work of the GRUM

Coming back to the objectives of the seminar, as an extension of the work of the GRUM, the question that was posed was '*how do you ensure sustainable development in the Mediterranean region?*' How was the question tackled? Were the hypotheses confirmed? Were the propositions consolidated?

There was much talk of security, but not enough of sustainable development.

The problem of cleaning up and securing the living conditions of the region's inhabitants was clearly presented with a close look at their daily lives, and security was examined in its different aspects. Many new questions concerning aspects of daily life such as food and health safety and community security were raised and discussed. Questions of sustainable development, energy and ecology stayed rather in the background, perhaps from lack of expert knowledge. On the whole, the question was thoroughly examined.

Nothing emerged to invalidate the presuppositions that had been made, even if they need to be reformulated:

- Firstly, that priority should be given to addressing the issues that cause anxiety and uncertainty among inhabitants of the region, and to finding practical solutions to problems of security in their daily life.
- Secondly, the internal approach to the Mediterranean as a crossroads of populations with safety, security and normalisation needs should be differentiated from the external view of it as an intercontinental bridge, where problems between states have to be resolved and identified obstacles removed.
- Thirdly, the gamble is that the internal approach will bring about a new 'transmediterranean' climate of security and solidarity with beneficial effects on the violent, latent or frozen external conflicts of the region.

The proposal that an overall view of security for the entire Mediterranean region be associated with a series of practical projects with variable geometry, functional and subregional, appeared to be well-received at all the round-table discussions.

As a result, the work of the GRUM will be wrapped up with a document based on 'an overall security objective for the Mediterranean' and three series of practical projects, of which the first proposes an approach to security in the daily life of the region's inhabitants, the second a series of measures designed to bring people closer together, and the third a catalogue of actions required to safeguard the maritime environment, its usages and human activities. These projects will endeavour to be formative on the basis of recommendations made during the seminar.

This is a 'hot wash-up' of the principal results of the seminar, which will allow the GRUM to maintain its active participation in development of the 'Barcelona/Mediterranean Union' project or whatever other title or label is given to it.

défense nationale et sécurité collective

Annual subscription (11 issues)

print

digital

1 year (France): €84

1 year (EU): €117

1 year (other): €123

Please send your order, together with payment by cheque or bank transfer, to: Défense nationale et sécurité collective,
BP 8607, 75325, Paris CEDEX 07, France

Name or organisation _____

Address _____

Post Code _____ Town _____

Country _____

e-mail _____

Signature