



**La politique européenne de voisinage
Peut-elle devenir pour l'UE un outil de puissance en
Méditerranée ?**

Mémoire de géopolitique

LCL ABDALLA MOUSSA

Sous la direction de Monsieur P. VERLUISE

Avril 2005

SOMMAIRE

I Les relations entre les pays méditerranéens et l'UE.

I1 La conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée.

I2 Les potentialités de Barcelone.

II Réflexion sur les objectifs du partenariat euro méditerranéen.

II.1 Les intérêts.

II.1.1 Les intérêts européens en Méditerranée.

II.1.2 Les intérêts nouveaux des pays partenaires méditerranéens.

II.1.3 Les intérêts dans le domaine économique.

II.2 La montée en puissance et en efficacité.

II.2.1 Clarifier l'horizon Sud du Partenariat.

II.2.2 La problématique de la flexibilité : conditionnalité et partenariat « à plusieurs vitesses ».

Introduction

Avec son élargissement historique du 1^{er} mai 2004, l'Union européenne a accompli un grand bond en avant pour promouvoir la sécurité et la prospérité sur le continent européen. Cet élargissement signifie également que les frontières extérieures de l'Union ont été redessinées. Les Européens ont aujourd'hui de nouveaux voisins et se sont rapprochés des anciens. Il en résulte à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis. La politique européenne de voisinage (PEV) entend répondre à cette nouvelle norme mais aussi appuyer les efforts qui seront déployés pour atteindre les objectifs poursuivis par la stratégie européenne de sécurité.

La PEV veut éviter la création de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins et leur offrir la possibilité de participer à diverses activités de l'UE dans le cadre d'une coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle renforcée. Des priorités sont définies dans des plans d'action, élaborés en concertation avec les pays partenaires et suivis par les organes, mis en place par les accords de partenariat, de coopération ou d'association, avec un nécessaire réexamen périodique. Les plans seront donc différenciés d'un pays à l'autre.

Ultérieurement, l'évolution pourrait permettre d'engager des négociations d'accords européens de voisinage appelés à remplacer la génération des accords bilatéraux.

La PEV est présentée le 12 mai 2004 comme : « une offre faite par l'UE à ses partenaires ».

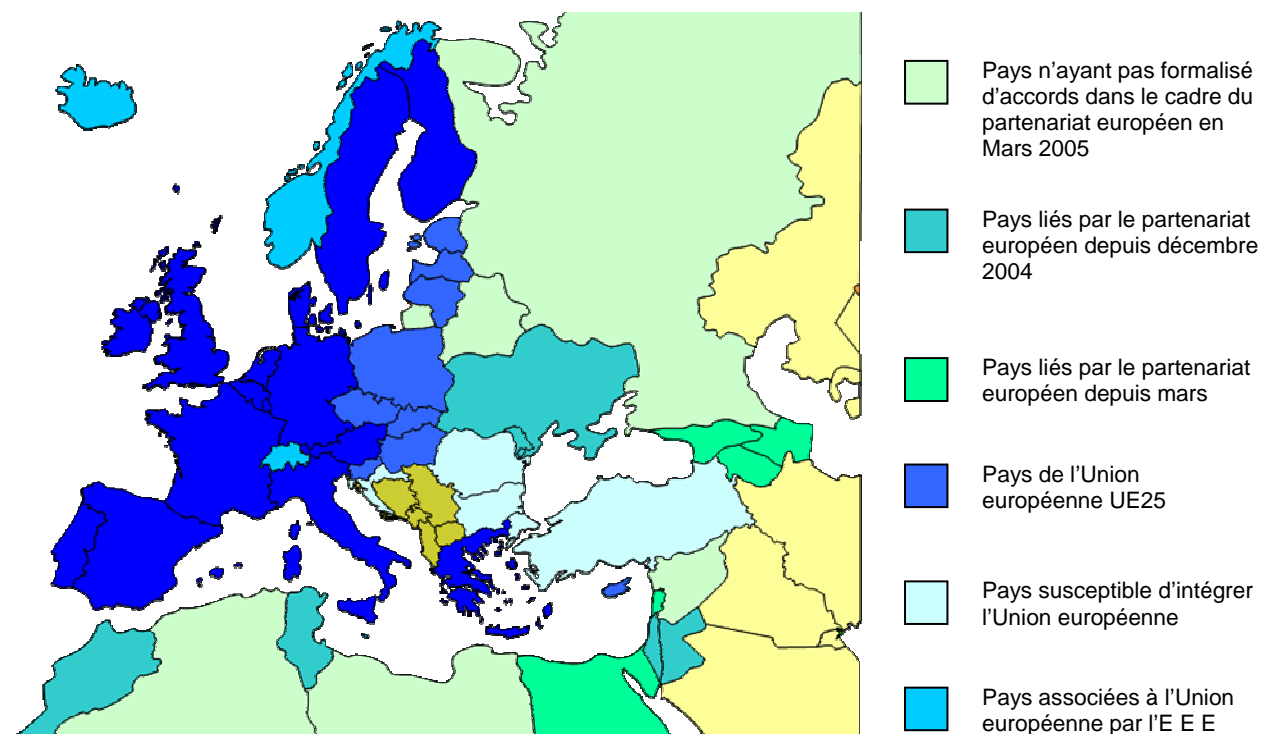
La définition donnée par M.Romano Prodi, l'ancien président de la Commission Européenne résume la situation: « Tout sauf les institutions » Ce qui revient à dire tous les devoirs et tous les avantages des membres de l'Union sauf ceux liés à l'adhésion tels que les obligations budgétaires et la participation aux Conseils, à la Commission, au Parlement européen, à la Cour de justice, etc....

Il ne faut pas oublier que la nouvelle politique de voisinage ne concerne pas que les pays du Maghreb, ou que les pays de la Méditerranée tels que Israël ou la Syrie. Elle s'étend aussi à l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, la Bulgarie et la Roumanie, et aux pays du Caucase méridional.

Un document de référence éclairant la démarche européenne, a été adopté par la Commission le 12 mai 2004. En voici quelques indications sommaires :

- Premièrement, des engagements en faveur d'actions spécifiques pour l'adhésion à des valeurs communes dans les pays et la poursuite d'objectifs communs sur le plan extérieur. Cela englobe les droits de l'Homme, la protection des minorités, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'établissement d'un Etat de droit, la réforme du système judiciaire, la bonne gouvernance, l'économie de marché, le développement durable, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive, la lutte contre la drogue, la maîtrise des mouvements de population, la lutte contre le trafic des êtres humains, le blanchiment d'argent et la criminalité organisée, etc.... ;
- Deuxièmement, des actions qui rapprochent les pays partenaires dans un certain nombre de domaines prioritaires tels que l'interconnexion des infrastructures, l'action régionale pour l'environnement, la lutte contre la criminalité transfrontalière, l'harmonisation des règles de commerce, la libéralisation des services, l'harmonisation des réglementations, des normes, des questions vétérinaires et de santé publique, ainsi que la coopération dans le domaine agricole pour préparer les futures négociations concernant la libéralisation de l'agriculture.

Les pays concernés par le partenariat méditerranéen sont décrits sur la carte ci-dessous :



La Politique européenne de voisinage

Dans ce contexte, peut-on penser la politique européenne de voisinage comme un outil de puissance de l'UE en méditerranée ?

Pour répondre à cette question, nous allons d'abord dresser un tableau des relations de l'UE avec les pays méditerranéens, avant de mener une réflexion sur les objectifs du partenariat euro méditerranéen.

I Les relations entre les pays méditerranéens et l'UE :

I.1 La conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM)

Les problèmes de la sécurité en Méditerranée ont été abordés, dès les années 1970, dans le cadre de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). L'acte final d'Helsinki (1er août 1975) reconnaît le lien existant entre sécurité européenne et sécurité méditerranéenne. Convaincus que la question de la sécurité en Europe doit être considérée dans le contexte le plus large de la sécurité dans le monde et qu'elle est étroitement liée à la sécurité dans la région méditerranéenne tout entière étant entendu que le processus de l'amélioration de la sécurité ne devrait pas être limité à l'Europe mais devrait s'étendre à d'autres parties du monde et en particulier à la région méditerranéenne, les Etats participant envisagent de chercher, en poursuivant l'amélioration de leurs relations avec les Etats méditerranéens non participants, à accroître la confiance mutuelle de façon à promouvoir la sécurité et la stabilité dans l'ensemble de la région méditerranéenne.

Ces déclarations sont suivies par la création, à la réunion de Belgrade (1977-78), d'une commission « méditerranée » dans le cadre de la CSCE dont la première réunion se tient à la Valette en 1979. Cependant les travaux de cette commission butent sur deux questions : le refus de la CSCE d'étendre les mesures de sécurité et de confiance à la Méditerranée et celui de reconnaître le droit des riverains du sud à la pleine participation. Au cours de toutes ces réunions, soutenus par Malte et la Yougoslavie, les pays arabes de la Méditerranée insistent sur la nécessité de participer pleinement aux travaux et d'étendre la « zone d'application » à toute la Méditerranée.

Il faut dire que les pays de la rive sud tiennent à mettre en évidence le lien entre le cadre européen de sécurité et le cadre méditerranéen ; mais la réticence des autres membres de la CSCE à examiner favorablement leur demande s'explique sans doute par la peur des deux camps que les problèmes de la région moyen-orientale ne

fassent irruption dans la région européenne et compliquent la question déjà difficile de la négociation européenne. En désespoir de cause, les pays arabes de la méditerranée tentent d'agir en dehors de la CSCE en faisant inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations unies, depuis 1981, la question du renforcement de la sécurité et de la coopération en Méditerranée. De même, ils entreprennent, en étroite collaboration avec les pays méditerranéens non alignés, de sensibiliser le mouvement du non-alignement en faisant adopter, dès 1976, au sommet de Colombo, un texte considérant la Méditerranée comme « zone de paix ».

L'idée est reprise par les sommets suivants et des réunions plus restreintes, regroupant les non-alignés méditerranéens (10-14 septembre 1984 à la Valette, et 3-4 juin 1987 à Brioni). Au cours de cette dernière réunion, les dix Etats méditerranéens neutres et non-alignés (Chypre, Malte, Yougoslavie l'Algérie, la Libye, la Tunisie, le Maroc, l'Egypte, la Syrie, le Liban plus l'OLP pour la partie arabe) demandent d'inscrire la sécurité de la méditerranée à l'ordre du jour du processus de désarmement nucléaire progressif, et réitèrent leur requête d'une concertation effective avec la CSCE. Passant à un cran au-dessus, en juin 1990, ces mêmes Etats, réunis à Alger, proposent la création d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée et au Moyen-Orient (CSCM).

Aucun participant à la rencontre d'Alger ne pouvait deviner ce qui allait se passer au Moyen-Orient et dans le Golfe moins de deux mois après. Toujours est-il que la crise koweïtienne, qui prend le monde entier au dépourvu à partir du 2 août 1990, donne davantage d'actualité au projet d'une CSCM.

Déjà évoqué en décembre 1989 par le ministre italien des affaires étrangères, Ciampi de Michele Lis et, en février 1990, par son homologue espagnol, Francisco Ordonez, le projet est officiellement présenté par l'Italie et l'Espagne à l'ouverture de la région de Palma de Majorque de la CSCE (24 septembre 1990). Le document italo-espagnol fonde l'argumentation en faveur d'une CSCM sur trois points: d'abord la proximité, par sa géographie et son histoire, l'Europe ne peut pas

ignorer la méditerranée sans renier ses propres racines. Ensuite, l'interdépendance, l'Europe ne peut pas se sentir en sécurité tant que la Méditerranée, zone de contact, est le théâtre d'écart croissants dans les 3 D (démographie, démocratie, développement). Enfin, l'urgence pour l'Europe de mettre en place un mécanisme de prévention des crises pour ne pas être prise au dépourvu, comme c'est le cas avec la crise du Golfe.

Les mois qui suivent la conférence de Palma ont marqués par les préparatifs puis le déclenchement de la guerre du Golfe. Sortis auréolés de cette guerre inégale, les Etats-Unis ne semblent nullement enclins à accepter une quelconque CSCM qui pourrait se substituer à eux en tant que promoteurs du nouvel ordre régional.

Depuis lors, le projet de la CSCM est renvoyé aux calendes grecques. Le document d'Helsinki de juillet 1992 (Les défis du changement) ne fait aucune référence directe ou indirecte à la CSCM. Il reconnaît que les changements survenus en Europe intéressent la région méditerranéenne et qu'à l'inverse, l'évolution de la situation dans cette région dans le domaine de l'économie, de la société, de la politique et de la sécurité peuvent avoir des conséquences pour l'Europe ; mais il engage seulement la CSCE à s'efforcer de lier les questions relatives à la coopération en Méditerranée aux objectifs de processus de la CSCE, à établir avec les Etats méditerranéens non-participants (EMNP) « un échange effectif d'information » .

I.2 la conférence de Barcelone

La conférence euro-méditerranéenne des 27 et 28 novembre 1995 et la déclaration de Barcelone adoptée à l'issue des travaux peuvent être considérées comme l'acte fondateur de la méditerranée du XXIème siècle car elles consacrent la fin d'un cycle (PMG et PMR) et amorcent une dynamique inspirée par une nouvelle philosophie. Evénement historique : les ministres des Affaires étrangères des quinze et de douze PTM se sont réunis pour la première fois à l'initiative de l'Union européenne. Leur rencontre a donc mis en présence autour d'une même table, ce qui était également inédit, les mondes européen, arabe, israélien, turc dont les régimes politiques sont très différents et qui se réclament d'une ou de plusieurs cultures et religions différentes: musulmane, orthodoxe, juive, catholique, protestante, laïque. Leur déclaration insistante porte sur la nécessité du « partenariat » impliquant une « coopération globale et solidaire » dans un cadre multilatéral, complémentaire de la coopération bilatérale qui était jusqu'alors la règle, en l'absence d'une organisation régionale permanente dotée d'un exécutif qui reste toujours à instituer.

L'objectif est de créer en Méditerranée «une zone de paix et de prospérité partagée». Pour la première fois également, ces Etats ont, dans un document qui les engage, reconnu «la société civile» et souligné la «contribution essentielle» qu'elle peut apporter dans le processus de développement du partenariat euro-méditerranéen. Innovation enfin sur le plan pratique : la déclaration a adopté un programme de travail et décidé la formation du comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone. Chargé du suivi et composé de hauts-fonctionnaires de chacun des pays partenaires, il se réunit depuis régulièrement. Cette déclaration de Barcelone comprend trois volets :

Partenariat politique et de sécurité : définir un espace commun de paix et de stabilité ; partenariat économique et financier : construire une zone de prospérité partagée ; partenariat dans les domaines social, culturel et humain : développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

Les ambitions sont grandes et clairement énoncées. Pendant les travaux préparatoires, les quinze se sont vus reprocher d'avoir le « syndrome sécuritaire » et d'adopter une position contradictoire en invitant les PTM à devenir des partenaires tout en les percevant comme une menace, notamment pour ce qui est de la démographie, de l'immigration et du terrorisme lié à la montée de l'islamisme. Une « troïka » de représentants de l'UE s'est déplacée de capitale en capitale pendant la rédaction des documents préparatoires pour prendre des avis et rapprocher les points de vue. Rien n'illustre mieux le chemin parcouru que la comparaison entre les textes de départ et ceux définitivement retenus par les Vingt-sept.

Le premier rapport de synthèse (10 avril 1995), élaboré par Bruxelles pour servir de base à la déclaration de Barcelone, occultait pratiquement la culture. Le Volet 3, intitulé « partenariat dans le domaine social et humain » se préoccupait en priorité des migrations, du trafic des stupéfiants, du terrorisme, de la criminalité internationale avant de consacrer un petit paragraphe d'une dizaine de lignes à la culture et aux médias. Quant aux religions, composantes importantes des sociétés méditerranéennes, elles n'étaient même pas mentionnées. Sensible aux critiques et aux suggestions formulées par des intellectuels et des diplomates des deux rives, le Conseil européen a réagi avec rapidité et efficacité.

En outre, les signataires « reconnaissent le rôle des femmes dans le développement et s'engagent à promouvoir leur participation active dans la vie économique et dans la création d'emplois ». Dans le Volet 1, les signataires s'engagent principalement à régler les différends par des moyens pacifiques et à prévenir la prolifération d'armes nucléaires, chimiques et biologiques.

Le Volet 2 entend réaliser une zone de libre échange en Méditerranée à l'horizon 2010 et prévoit pour y parvenir différentes mesures dont une assistance financière d'un montant de 4 685 millions d'euros pour la période 1995–1999 et des prêts de la

BEI (Banque européenne d'investissement), l'ensemble représentant environ 2 milliards d'euros.

La conférence de Barcelone a été accompagnée par de nombreuses rencontres dont celle des délégués des «Villes de la Méditerranée» et la conférence alternative méditerranéenne qui a réuni les représentants de plus de 300 ONG venues de tout le pourtour du bassin. Elle a été suivie par le forum civil euro méditerranéen qui a constitué une innovation par sa conception et a fait école. Quelques 1 200 participants venant de 38 pays dont ceux des Balkans qui n'avaient pas été invités à la réunion ministérielle (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, etc.) et répartis en onze forums, ont débattu du 29 novembre au 1er décembre. Ils ont formulé et transmis 450 propositions parmi lesquelles se retrouvent des suggestions adoptées en 1983.

En effet, pendant les trois décennies qui ont suivi les indépendances, on a voulu croire, au sud comme au nord, que le décollage économique était prioritaire et qu'il permettrait de résoudre les problèmes politiques et sociaux. Le transfert des technologies et la vente par les pays industrialisés d'usines «clé en main» apparaissaient comme la panacée.

Barcelone 1 a incontestablement suscité une dynamique sur les deux rives de la méditerranée, dynamique qui a même atteint celle de la Baltique. Ainsi, l'Institut de Recherche de la Paix, TAPRI, de l'université de Tampere en Finlande, a organisé en coopération avec le centre espagnol de relations internationales un colloque (27 novembre-1er décembre 1996) réunissant plus de cent universitaires, chercheurs, diplomates et journalistes des pays du nord (Allemagne, Danemark, Norvège, Suède, Russie) et du bassin méditerranéen en vue de poser les bases d'une coopération régulière.

II Réflexion sur les objectifs du partenariat

II.1 Intérêts

Le partenariat euro méditerranéen a été conçu pour répondre à des objectifs définis par les Européens. Lorsque l'on suit les étapes de préparation de la déclaration de Barcelone, on se rend bien compte que la consultation des Etats partenaires n'était pas à l'origine une priorité¹. Et pourtant ce partenariat est censé être inspiré par des intérêts communs aux deux rives de la méditerranée, des intérêts qui seraient « euro méditerranéens ». On est alors amené à se demander si ce tour de passe-passe initial se confirme dans la réalité, comme fondateur d'une logique partenariale.

Plusieurs niveaux d'intérêts entrent en fait en jeu dans le partenariat, sans forcément coïncider. Sous couvert de transversalité, l'Europe parvient assez bien, dans les enceintes multilatérales, à faire prévaloir sa propre conception de l'avenir régional. De leur côté, les pays partenaires méditerranéens n'ont pas de vision régionale à négocier avec l'Europe ; en revanche, ils ont su utiliser le canal des relations bilatérales pour faire passer un certain nombre de revendications d'ordre nationales. Sur le tard, il est ainsi apparu que les pays concernés élaboraient des objectifs propres par rapport au partenariat, et que ces objectifs-là pouvaient éventuellement entrer en conflit avec les intentions européennes.

Le partenariat est donc un édifice complexe, mêlant dans une grande confusion, sans doute en partie volontaire, les intérêts et les objectifs subséquents des uns et des autres. A mesure que l'intégration régionale progresse, les conflits d'objectifs sont de plus en plus susceptibles de se révéler au grand jour et de contrarier l'effort de structuration globale. C'est pourquoi tenter de clarifier les intérêts en cause nous semble à tout le moins nécessaire. Une telle explicitation est

¹ Sur la genèse de la Déclaration de Barcelone, voir par exemple Esther Barbe, « the Barcelona Conference : Launching pad of a process », Méditerranéan Politique, vol.1, été 1996, p. 25-42

indispensable pour nourrir une réflexion européenne sur les fondamentaux de l'unité méditerranéenne, afin de définir une stratégie viable sur le long terme.

II.1.1 Les intérêts européens en Méditerranée

C'est en 1972 que l'Europe s'est dotée pour la première fois d'une « politique méditerranéenne globale ». Cette première tentative de rationalisation ne s'est pas faite dans l'urgence, comme ce fut le cas pour Barcelone. Le tournant des années 1990 a cristallisé sur le tard un certain nombre de questions pressantes en méditerranée, que l'Europe a choisi de traiter par une approche ouverte, en définissant des priorités communes, supposées fédératrices pour le Nord et le Sud : les priorités euro méditerranéennes.

Un simple retour en arrière permet de comprendre que l'Union européenne est attachée à la Méditerranée par des liens complexes, définissant des types d'intérêts qui se distinguent par leur échelle, leur substance et leur horizon temporel. Les fondements historiques de la politique méditerranéenne l'ancrent dans des problématiques de long terme- développement économique, préservation de l'environnement -parfois directement marquées par l'héritage colonial liens économiques, migration ; on peut rappeler à ce propos l'ordre dans lequel ont été signés les premiers accords bilatéraux avec des pays tiers méditerranéens : les anciennes colonies françaises du Maghreb ont naturellement été les premières intégrées dans le système des accords préférentiels avec la communauté européenne.

Il serait donc éclairant, à ce stade de notre réflexion, d'essayer d'identifier les intérêts européens spécifiques qui entrent en jeu en méditerranée, afin de comprendre ce que l'Europe cherche pour elle-même dans le partenariat. Deux catégories d'intérêts seront envisagées ici pour faciliter la réflexion : des intérêts d'ordre essentiellement matériels, et des intérêts en terme de valeurs.

II.1.2 Les intérêts nouveaux des pays partenaires méditerranéens

La position des pays tiers méditerranéens vis-à-vis du partenariat est assez mal appréciée. Pour éviter de compliquer le tableau régional, on prétend souvent qu'elle n'est pas très définie. Le partenariat ne serait pour les Etats partenaires qu'un objet mal cerné, dont l'utilité globale échappe à l'entendement. Dans les faits, on a vu que le système institutionnel de Barcelone ne laisse pas une grande place à l'expression des intérêts des pays partenaires. En outre, il n'est effectivement pas certain que tous les pays aient eu une vision très élaborée du partenariat au moment où celui-ci leur a été proposé². La position de certains Etats s'est cristallisée à mesure que se mettait en place le système de Barcelone. La négociation des accords bilatéraux d'association a été pour l'Europe une occasion de se confronter directement à cette position nouvelle, et d'autres indices existent qui révèlent la construction progressive d'une réaction au partenariat. Il existe donc certainement des intérêts proprement tiers méditerranéens, dont on peut essayer de dresser intuitivement une liste.

II.1.3 Les intérêts dans le domaine économique :

En matière de coopération financière, les intérêts sont clairs. Chaque pays souhaite d'abord obtenir de l'Europe les financements les plus importants possibles. L'Europe est pour certains Etats de la région un bailleur de fonds majeur³. Une forme de compétition s'établit même en pratique entre les partenaires pour obtenir de l'Europe l'enveloppe la plus substantielle en bilatéral. Toujours dans le volet économique, notons que la perspective de la zone de libre-échange est bien admise dans l'ensemble par les pays partenaires, alors qu'elle ne sert pas forcément leurs intérêts. Elle représente d'abord pour eux une occasion de s'initier progressivement aux nouvelles règles du commerce mondial. Le partenariat est en quelque sorte

² Plusieurs observateurs arabes, notamment, s'accordent sur ce point (vision par exemple recueillie lors d'un entretien avec Ghassan Salame en 1999 : les gouvernements tiers méditerranéens n'auraient pas entièrement, voir pas du tout, saisi la portée de Barcelone au moment où les Européens leur présentaient le package du Partenariat.

³ Rappelons ainsi que les Européens sont les premiers bailleurs d'aide publique de l'autorité palestinienne. Il s'agit évidemment du dossier d'aide le plus politique du Partenariat.

perçu comme un auxiliaire naturel de la mondialisation : dans un contexte où tout pousse à l'ouverture des frontières, l'Europe propose un cadre d'adaptation intéressant, accompagné d'incitations institutionnelles et d'aides financières à la transition.

Quels seraient les intérêts commerciaux propres des pays partenaires dans le contexte d'une telle zone de libre-échange ? En se fondant sur une simple analyse de leurs avantages comparatifs actuels, on constate à nouveau à quel point la question agricole est centrale. D'autres produits entrent certes en jeu dans la problématique commerciale euro méditerranéenne : matières première, hydrocarbures pour certaines puissances économiques régionales, et enfin certains biens industriels. Une forme de sous-traitance est envisageable entre l'Europe et les pays partenaires, et existe déjà pour quelques produits (textile notamment, avec la Turquie et la Tunisie). Si l'on adhère à la théorie des effets comparatifs dynamiques, on peut admettre que les économies méditerranéennes se restructureront en fonction des effets de l'ouverture, et évolueront vers de nouvelles spécialisations industrielles plus porteuses. Ce pari est néanmoins très ambitieux et surtout inspiré par les visions optimistes des macro-économistes européens⁴.

⁴ En matière d'optimisme, on pourra consulter l'une des premières analyses prospectives sur les effets du libre-échange méditerranéen : Isabelle Bensidoun et Agnès Chevallier, Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture, Economica , Paris, 1996, collection CEPII .

II.2 Monter en puissance et en efficacité

Une fois engagée cette réflexion sur les objectifs, et en gardant à l'esprit les conditions spécifiques qui contraignent l'exercice du partenariat, il nous est possible de dégager des axes de travail pour l'avenir. Notre ambition reste bien d'optimiser l'existant, c'est-à-dire de tirer parti des ressources du partenariat euro méditerranéen tel qu'il existe, et non d'initier une réforme drastique de sa structure et de ses méthodes. La complexité du système de Barcelone le rend en effet paradoxalement assez flexible, car il permet de traiter, avec des instruments variés, des thématiques différentes. Le partenariat est encore en devenir, sa forme comme ses buts ne sont pas complètement fixés, et nous nous trouvons finalement dans une zone d'incertitude relative, riche de possibilités.

Quatre thèmes de réflexion sont prioritaires pour l'avenir du partenariat. Sur chacun de ces sujets, l'Union européenne se trouve confrontée à un choix relativement simple ; à chacune de ces quatre thématiques répond donc une alternative, que nous tentons ici de dégager. Une fois posées ces alternatives, et sans forcément trancher en faveur de la pertinence de tel ou tel choix, nous dégagerons quelques propositions d'actions ciblées, qui pourraient redynamiser dans l'immédiat le processus de Barcelone.

II.2.1 Clarifier l'horizon Sud du Partenariat

Qu'est-ce que le Partenariat euro-méditerranéen offre de spécifique aux pays partenaires ? Il est urgent de répondre à cette première question si l'on veut conserver la capacité de mobilisation de Barcelone. Le terme de partenariat apparaît en effet comme assez flou lorsque l'on se risque à l'inventaire des partenariats européens déjà existants. Il définit sans doute une relation renforcée, mais il n'est pas toujours simple de repérer où se situe le privilège partenarial. Ainsi, le statut de partenaire, s'il va au-delà de la coopération classique, ne garantit pas pour autant, et surtout pas dans le cas méditerranéen, la perspective de l'adhésion à l'Union européenne.

L'alternative consiste donc ici pour l'Europe à décider d'augmenter l' « input » des pays partenaires dans la construction euro méditerranéenne, ou bien à conserver systématiquement la maîtrise de l'ensemble du processus de Barcelone. Vu du côté européen, le choix du partenariat renforcé est évidemment risqué. L'Union peut certes donner des signaux politiques forts en direction du Sud, si les Etats européens parviennent à s'entendre entre eux sur des objectifs communs : la création d'une institution financière autonome dédiée à la méditerranée, envisagée avant la conférence euro méditerranéenne de Valence, aurait certainement, de ce point de vue, été perçue au Sud comme un signal d'engagement très fort.

Avant de s'engager davantage, l'Union souhaite sans doute disposer d'interlocuteurs matures, ayant vraiment démontré leur volonté de convergence dans les trois domaines couverts par le partenariat. Une économie saine, l'affichage d'intentions comme d'actes clairs concernant un certain nombre de principes politiques, et une volonté d'ouverture culturelle, à défaut d'une identification *stricto sensu* aux valeurs européennes, apparaissent ainsi comme des critères *a minima* pour prétendre à un statut de partenaire véritable. Une déclaration politique solennelle, consacrant l'existence de tels critères, et revêtant la forme d'une sorte de « Constitution » euro méditerranée, pourrait être une base de travail intéressante. La rédaction d'un index partenarial, sorte de manuel résumant les méthodes et les procédures, et déclinant en principes des valeurs contenues dans cette déclaration d'intentions, pourrait aussi être utile.

Une forme de cheminement partenarial serait ainsi définie, impliquant une progression, avec des étapes symboliques. Afin de nourrir cette réflexion, certains analystes considèrent que la Turquie, qui occupe déjà une place à part entre adhésion et partenariat, pourrait servir de modèle aux autres pays tiers méditerranéens. Impliquer davantage les pays tiers méditerranéens signifie en fait les responsabiliser davantage. Ce choix sera difficile à mettre en pratique, car les pays partenaires ne sont pas forcément prêts, ni matériellement (par méconnaissance

des questions euro méditerranéennes, manque de cadres qualifiés, etc.), ni psychologiquement (la position du cavalier seul n'est pas si inconfortable dans le cadre euro-méditerranéen) à entrer dans un système plus contraignant. Ils réclament pourtant d'être traités davantage d'égal à égal, sans pour autant se préparer à cela.

Pour accroître le sentiment d'appropriation, et surtout de responsabilité, des pays partenaires vis-à-vis du partenariat, il faudrait sans doute anticiper leurs revendications, et forcer leur participation. Il est ainsi nécessaire de les engager fortement dans le fonctionnement au jour le jour des procédures partenariales. L'option du partenariat renforcé aurait donc des conséquences évidentes en termes d'institutionnalisation : il faut d'abord envisager d'associer davantage les pays partenaires à la définition de l'agenda euro méditerranéen, et à la prise de décision. Rééquilibrer les pouvoirs en faveur du Comité euro méditerranéen serait dans cette vision des choses une mesure symbolique idéale ; mais on peut aussi considérer qu'une réelle avancée ne peut être qu'un aboutissement.

II.2.2 La problématique de la flexibilité : conditionnalité et partenariat « à plusieurs vitesses »

Le partenariat est un cadre de coopération global : il prétend traiter en même temps des problématiques d'ordre politique, économique et humaine et ce, à l'échelle de la Méditerranée entière. Nous avons jusqu'ici insisté sur le fait que la globalité du système de Barcelone est une des conditions de son efficacité : c'est de l'interaction entre les différents types d'actions envisagées que dépend théoriquement la réussite du projet de stabilisation régionale. En pratique, le partenariat s'exprime à travers la série des accords bilatéraux signés entre l'Union européenne et les Etats tiers méditerranées. Or les relations bilatérales entre l'Europe et les différents pays partenaires ne progressent pas au même rythme. Certains de ces pays devanceront les membres de l'Union d'ici peu. Dans d'autre les réformes politiques et économiques sont ralenties ou bloquées, pour différentes raisons. Dans ces conditions, certains observateurs suggèrent aujourd'hui d'accroître

la flexibilité au sein du partenariat, et d'en faire un partenariat « à plusieurs vitesses ». Prendre une telle position renvoie en fait à deux choix différents ; nous nous trouvons donc face à deux alternatives, selon notre trame de réflexion.

La première alternative consiste à choisir de faire avancer prioritairement le volet économique du partenariat, en considérant que le volet commercial est central, et que l'établissement de la zone de libre-échange est un but en soi ; ou bien au contraire d'accentuer l'orientation politique du partenariat, en élaborant un mécanisme clair de conditionnalité, qui force en pratique le lien entre réforme économique et politique.

La deuxième alternative consiste à choisir entre une approche méditerranéenne globale et une approche sous-régionale, en mettant l'accent sur la coopération bilatérale avec les pays les plus avancés, ou avec des groupes de pays qui présentent un début d'unité institutionnelle.

Conclusion

Le partenariat euro méditerranéen est indéniablement parvenu au bout d'un cycle : son cycle d'installation. Bientôt, l'excuse de la jeunesse ne permettra plus à Bruxelles de justifier les imprécisions et les incertitudes qui ont marqué les sept années passées. Les bases de la zone de libre-échange, objectif central du partenariat, par philosophie mais aussi par force, se trouvent pratiquement réalisées. Les procédures euro méditerranéennes sont entrées dans une phase d'amélioration qui confirme leur ancrage dans les pratiques communautaires. Enfin, le ratio général de Barcelone, loin d'être contestée, bénéficie depuis le 11 septembre 2001 d'un regain de sympathie de la part des observateurs. En d'autres termes, le processus de Barcelone a tout pour redevenir à la mode.

S'il redevient l'objet d'une attention régulière, de la part des décideurs, des médias et de l'opinion publique, le partenariat subira une pression supplémentaire à la cohérence et à l'efficacité. Une nouvelle mobilisation en faveur de la Méditerranée, dictée à la fois par la conjoncture et par des impératifs de rationalisation interne, est déjà perceptible à Bruxelles. Reste à donner une direction à ce « nouvel élan », selon l'expression de la Commission. Car paradoxalement, au fur et à mesure que progresse le partenariat, en termes de dépenses, le sens du projet euro méditerranéen devient de moins en moins clair.

En l'état actuel des choses, Barcelone est à la fois un processus très simple et beaucoup trop compliqué. Très simple, car il repose sur une équation libérale qu'on sait être limpide et abstraite à la fois. Trop compliqué, car cette belle idée s'incarne en une multitude d'initiatives pas toujours suivies ni équilibrées. Le sens global du partenariat se perd dans une construction certes audacieuse, mais relativement anarchique. L'opacité de ce processus protéiforme a rarement permis, au cours des années passées, de se prononcer de manière formelle sur les véritables

chances de dialogue régional. La stabilisation de la Méditerranée doit-elle s'entendre, dans une tradition « réaliste » au sens des relations internationales, comme un travail d'équilibre des forces, ou bien passera-t-elle par la construction d'un avenir démocratique commun ?

En effet, l'actualité impose une accélération de la réflexion sur ce sujet central. Cette actualité en Méditerranée se présente sous la forme de deux crises majeures, auxquelles il faudra quoiqu'il arrive faire face : la crise de confiance résultant des événements du 11 septembre d'une part, et l'aggravation dramatique de la situation au Proche-Orient, d'autre part. La première de ces crises fait peser une exigence nouvelle sur le processus de Barcelone ; la deuxième met en cause son existence même.

Le 11 septembre appelle à la définition d'une réponse aussi urgente que nuancée ; Le cadre de Barcelone présente des qualités uniques pour accomplir ce travail de fond, pour peu que l'on y rassemble les énergies éparses.

Quant au conflit israélo-arabe, il ne peut plus être considéré comme une simple maladie printanière du partenariat, que l'on parvient à ignorer régulièrement sans vraiment la soigner. Il faut maintenant apprendre à envisager cette crise majeure, et qui a perdu tout horizon temporel précis, non seulement en termes de contraintes, mais aussi en termes d'engagement. C'est tout l'enjeu de la politique extérieure commune, à laquelle Barcelone peut certainement apporter une contribution que nos gouvernements définiront.

Table des matières

	Page
Sommaire	2
Introduction	3
I Les relations entre les pays méditerranéens et l'UE	6
I.1 La conférence sur la sécurité et la coopération En Méditerranée	6
I.2 La conférence de Barcelone	9
II Réflexion sur les objectifs du partenariat	12
II.1 Intérêts	12
II.1.1 Les intérêts européens en méditerranée	13
II.1.2 Les intérêts nouveaux des pays partenaires méditerranée	14
II.1.3 Les intérêts dans le domaine économique	14
II.2 La montée en puissance et en efficacité	16
II.2.1 Clarifier l'horizon Sud du Partenariat	16
II.2.2 La problématique de la flexibilité : conditionnalité et partenariat « à plusieurs vitesses »	18
Conclusion	20
Bibliographie	23
Annexe 1.A Caractéristiques démographiques	24
Annexe 1.B Caractéristiques économiques	25

Bibliographie

1. Esther Barbe, « the Barcelona Conference : Launching pad of a process », Méditerranéen Politique, vol.1, été 1996, p. 25-42
2. Ghassan Salame en 1999 : les gouvernements tiers Méditerranéens n'auraient pas entièrement, voir pas du tout, saisi la portée de Barcelone au moment où les Européens leur présentaient le package du Partenariat.
3. Isabelle Bensidoun et Agnès Chevallier, Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture, Economica , Paris, 1996, collection CEPII .
4. Lettre d'information bimestrielle sur la coopération euro-Méditerranéenne-Janvier 2005

Site Internet :

www.google.fr

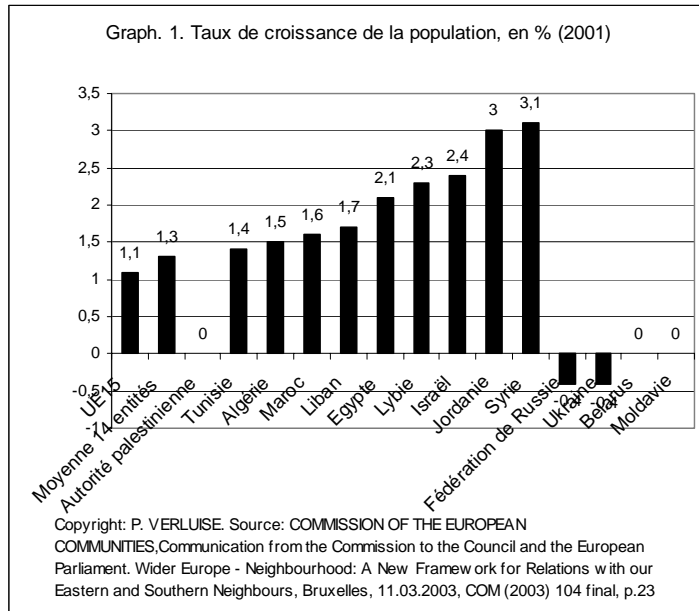
www.europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

www.imarabe.org/temp/expo.html

www.bei.org/site/dynamic.asp?designation=med&scoutchildren=1&childheaderld=289

1.A Caractéristiques démographiques

- **Le groupe 1, entre -0,4 et 0% de taux de croissance par an,** comprend les 4 Etats de la zone Europe et l’Autorité palestinienne. Il s’agit donc d’espaces à la limite ou en voie de dépopulation.

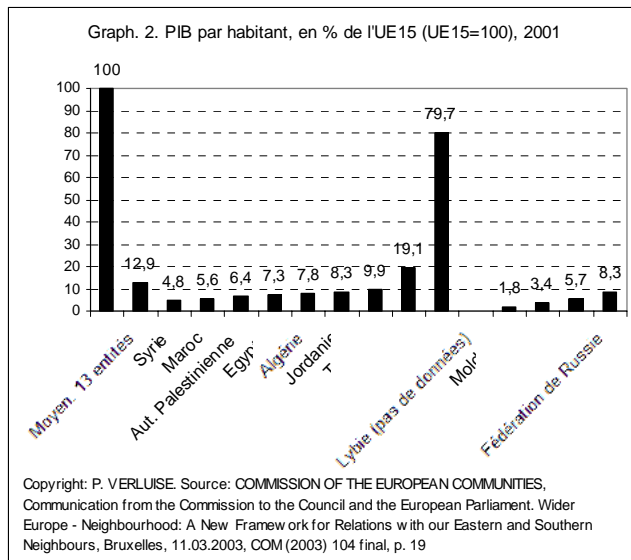


Les 9 Etats ci-après ont tous des taux de croissance supérieurs à la moyenne de l’UE15 (1,1%)

Le groupe 2, entre 1,4 et 1,7% de taux de croissance par an, regroupe 4 pays méditerranéens, par ordre décroissant : Liban, Maroc, Algérie et Tunisie.

Le groupe 3, avec un taux de croissance supérieur à 2,1% par an, rassemble les 5 Etats suivants, par ordre décroissant: Syrie, Jordanie, Israël, Libye et Egypte.

1.B. Caractéristiques économiques



- Les espaces concernés par la PEV semblent particulièrement peu productifs. Certes, Israël fait exception (79,7%), mais ce résultat reste finalement assez modeste puisqu'il place cet Etat à peine au-dessus de Chypre (76,4%).
- Tous les autres espaces sont à moins de 20%, voire 10% des résultats de l'UE15. Ils sont donc – encore - moins bien placés que la Turquie (26,1%). Peut-être sera-t-on surpris des résultats médiocres de la Russie (8,3%)... Sans parler de la Moldavie : 1,8%.