

Le partenariat économique et politique euro- arabe

Des enjeux multiples, des objectifs
ambitieux, des résultats décevants

Abdelhak Azzouzi

PID_00171814

Sommaire

Introduction.....	5
1. La Déclaration de Barcelone, entre mythe et réalité.....	7
1.1. L'émergence d'une politique méditerranéenne de l'Europe	7
1.2. La politique méditerranéenne rénovée (1992-1995) : une nouvelle stratégie ?	9
1.3. Le nouveau contexte géopolitique méditerranéen à partir des années 90	10
2. La Déclaration de Barcelone : des résultats en deçà des attentes.....	12
2.1. Le volet politique et sécuritaire	12
2.2. Le volet économique et financier	13
2.3. Le volet social, culturel et humain	13
3. Le Processus de Barcelone : espoirs trahis, fossé élargi.....	16
4. L'Union pour la Méditerranée entre.....	21

Introduction

L'Europe a toujours été dépourvue d'une politique arabe, voire d'une politique méditerranéenne globale. Les menaces soviétiques l'avaient amenée à une politique de régionalisation des rapports entre les deux rives de la Méditerranée. D'un autre côté, le passé colonial avait, inévitablement, généré des rapports étroits entre certains pays européens et leurs anciennes colonies ; le bilatéralisme l'emportait forcément sur le multilatéralisme et les politiques des pays européens se trouvaient concurrentes et distinctes ; il fallait ne pas compromettre pour certains états (comme la France) leur influence outre-mer.

Au terme de la guerre froide, l'Europe découvrit une Méditerranée qui s'était depuis des décennies engluée dans les clivages est/ouest et qui identifia comme une position géostratégique capitale pour elle et pour le monde. Un nouveau contexte international émerge par rapport à celui qui avait prévalu depuis la fin de la seconde Guerre mondiale : chute du mur de Berlin, désintégration de l'URSS, fin de la guerre froide et de la bipolarisation, affirmation de l'hégémonie des États-Unis d'Amérique. Aucun pays ou groupe de pays (Europe, Maghreb, proche-Orient, etc.) ne pourra échapper à une mondialisation devenue plus structurelle que rationnelle, en même temps que se sont constitués des regroupements et des ensembles régionaux en Amérique (ALENA), dans le Pacifique (APEC) et en Asie (entre le Japon et les pays de l'ASEAN).

La mise en œuvre de ce que l'on devrait appeler le processus euro-méditerranéen, issu de la Déclaration de Barcelone, remplace le dialogue euro-arabe, et le partenariat de libre-échange doit changer l'aide au développement et le système de préférence communautaire. Néanmoins, la mise en route de ce processus cache de rudes mesures d'accompagnement systématiquement introduites par l'Europe, lesquelles ont anéanti l'espoir né avec la Déclaration de Barcelone. La bureaucratie et l'extrême lourdeur des procédures administratives des institutions européennes, l'obéissance des aides financières à des réflexes intergouvernementaux, l'éventail très vaste des sensibilités européennes pour la réussite du partenariat euro-méditerranéen, ont fini par priver les PSEM (Pays du Sud et de l'Est méditerranéen) d'une bonne partie de la manne, et expliquent les limites d'une politique européenne efficace et durable de la région. Aujourd'hui, plus d'un analyste annonce régulièrement l'agonie du partenariat. La Déclaration de Barcelone, qui a suscité au début tant d'espoirs, a entraîné par la suite bien des déceptions et des critiques, et le bilan que l'on pourrait tracer ne porte malheureusement pas à l'optimisme. Mais notons que la déception concrète est à la mesure des espérances. Le partenariat euro-méditerranéen a besoin d'un nouvel élan, et l'esprit de l'Union pour la Méditerranée peut assurer la relève.

Nous reviendrons dans ce module sur les origines du partenariat euro-méditerranéen initié dans les années 60, qui expliquent son caractère métissé, entre politique de coopération et initiative diplomatique. Puis nous exposerons les traits spécifiques du Processus de Barcelone, dont les grandes lignes ont été tracées au moment où l'on s'est rendu compte de l'inadéquation de l'approche européenne amorcée dans les années 60 et 70 au contexte géopolitique et économique des années 90, avant d'analyser ses insuffisances et le fossé de plus en plus croissant dans lequel ce processus s'est enfermé depuis sa création, avant de mettre enfin l'accent sur l'Union pour la Méditerranée, qui reste tributaire des variables de la géopolitique et de l'histoire régionale.

1. La Déclaration de Barcelone, entre mythe et réalité

1.1. L'émergence d'une politique méditerranéenne de l'Europe

La politique méditerranéenne de la Communauté européenne trouve ses origines dans les relations historiques entre certains pays membres de la Communauté et les pays de la rive sud. À partir des années 60, la coopération entre la Communauté européenne et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée est caractérisée par la **signature d'accords** méditerranéens d'une durée illimitée (avec la Turquie en 1963, le Maroc et la Tunisie en 1969, Malte et Israël en 1970, Chypre, le Liban et l'Égypte en 1972, l'Algérie en 1976), puis des accords de coopération (notamment avec la Tunisie en 1976, l'Algérie, le Maroc, l'Égypte, le Liban, la Jordanie et la Syrie en 1977). Ces accords étaient assortis de protocoles financiers bilatéraux négociés tous les cinq ans.

Au début des années 70, les pays riverains de la Communauté ont cherché à définir une « **approche globale méditerranéenne** ». Il s'agissait de « renforcer les échanges commerciaux entre la Communauté et les pays tiers méditerranéens, de promouvoir le développement agricole et industriel et d'injecter dans ces pays des moyens financiers sous forme d'aides et de prêts ».

Dans le même registre, après le premier choc pétrolier, certains leaders arabes comme Habib Bourguiba et Houari Boumédiène, respectivement présidents de la Tunisie et de l'Algérie, voulurent faire de la Méditerranée « un lac de paix ». Mais très vite, le dialogue euro-arabe finit par se diluer dans les préoccupations économiques de la CEE et celles, politiques, des arabes engagés dans le conflit avec l'état hébreu. Les États-Unis d'Amérique, hostiles à des concertations entre riverains de la Méditerranée quand ils n'y étaient pas associés, finirent par torpiller ce dialogue euro-arabe.

À la fin des années 80, cette politique globale méditerranéenne est jugée insuffisante et décevante. À l'époque, la Commission des communautés européennes avait même regretté l'absence d'une stratégie européenne à long terme.

Le **projet d'une Conférence pour la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM)**, à l'instar de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), proposé par l'Espagne en 1990 et soutenu par l'Italie, a révélé la difficulté de mettre en place une politique commune de sécurité et une approche globale du bassin méditerranéen, étant donné la grande dichotomie entre le Maghreb arabe et la Méditerranée orientale. La France¹ s'était alors montrée réservée, même si elle avait participé avec les autres pays riverains à la première Conférence interparlementaire sur le sujet, à Malaga en juin 1992.

Référence bibliographique

B. Khader (1992). *Le grand Maghreb et l'Europe*. Paris : Publisud.

Référence bibliographique

Commission des Communautés européennes (1989, 10 novembre). « Bilan de la politique méditerranéenne de la Communauté », SEC (89) 1958.

Elle ne souhaitait pas la participation des États-Unis d'Amérique, or ces derniers craignaient une interférence de la CSCM – donc des européens – dans le processus de paix israélo-arabe. Il manquait une volonté politique forte, illustrée par l'absence d'un engagement réel des participants et leur faible pouvoir d'action. Les discussions autour du volet commercial qui, normalement, doit se concrétiser par une perspective communautaire a mis plutôt en exergue une perspective des échanges franco-maghrébins.

⁽¹⁾Qu'il s'agisse du premier forum (à Marseille du 25 au 27 avril 1988) ou du deuxième forum (à Tanger en mai 1989), la présence française a été remarquable (hauts fonctionnaires, hommes politiques, universitaires, opérateurs économiques, experts) et la diplomatie française avait initié plusieurs réunions préparatoires.

Avec la désintégration de l'ex-URSS et la chute du mur de Berlin, les discussions se sont maintenues à un niveau diplomatique, impliquant les ministres des Affaires étrangères. Ces dernières rencontres prirent la relève des discussions informelles et donnèrent naissance au groupe des 9 puis des 10. Mais ce que l'on avait habitude d'appeler le « dialogue 4+5 » puis « 5+5 » (le dialogue entre les frères maghrébins et les sœurs latines) a mis à jour les divergences qui existaient entre les différents partenaires.

Le « dialogue 4+5 » puis « 5+5 »

La première rencontre ministérielle de Rome (10 octobre 1990), dite des « 4+5 », a réuni la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et les cinq pays du Maghreb arabe (Malte a été présent au début en tant que pays associé). La deuxième rencontre, dite des « 5+5 », s'est tenue à Alger les 26 et 27 octobre 1991.

La **Déclaration de Rome** d'octobre 1990 présentait des conclusions mitigées. Elle comportait deux textes distincts :

- Le premier faisait référence à la CSCM et aux problèmes de sécurité et restait ouvert étrangement à des acteurs non européens (Union soviétique et États-Unis).
- Le deuxième faisait allusion – ce qui semblait être un compromis entre les positions françaises et italiennes – à la coopération en Méditerranée : il restait attaché, d'une part, à l'esprit des anciens forums et aux objectifs tracés dès le début par la France – qui insistait sur les particularités de la Méditerranée occidentale – et, d'autre part, aux positions italiennes qui parlèrent d'une « Méditerranée globale et indivisible ».

Les enchaînements de la guerre du Golfe avaient eu des conséquences très graves sur la **réunion d'Alger**, qui confirma les distorsions de points de vue entre les pays de la rive sud de la Méditerranée. Pis, certains engagements pris un an auparavant à Rome sont alors ignorés, et d'autres revendications, comme l'étude d'une charte migratoire et l'allègement de la dette, complètement écartées. L'affaire Lockerbie complique par la suite le processus, et la réunion des chefs d'état et de gouvernement prévue à Tunis en janvier 1992 n'aura jamais lieu.

L'effort consenti par la Communauté européenne en faveur des pays tiers riverains du bassin méditerranéen peut être contesté à plusieurs titres :

- La création d'une structure commune pour les deux rives, basée sur un système de préférence commerciale asymétrique garantissant à ces pays l'accès au marché communautaire sans contrepartie en termes de réduction de droits de douanes pour les biens européens importés, et sur l'instauration d'une coopération financière répartie entre des fonds budgétaires non remboursables et des prêts de la Banque européenne d'investissement à des taux bonifiés, ne s'était pas faite dans le cadre d'une approche multilatérale ou régionale. Contrairement à la coopération prônée par exemple par les pays européens avec les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), la coopération s'est déroulée dans le cadre de négociations parallèles entre la Communauté européenne et chacun des pays tiers méditerranéens, et non dans le cadre d'une approche multilatérale ou régionale, ce qui a entraîné une sorte de concurrence entre les PTM (pays tiers méditerranéens).
- L'ouverture du marché communautaire aux produits industriels et agricoles des PTM dans le cadre du système de préférences commerciales, a toujours été accompagnée de restrictions au détriment des PTM et au profit des pays de la Communauté européenne.

Exemple

Le textile et d'autres produits industriels sensibles ont été écartés des produits accédant au marché communautaire, et des produits agricoles (sur lesquels les pays tiers méditerranéens exercent une certaine compétence), quoique bénéficiant de concessions tarifaires, ont été eux aussi assortis de restrictions sous forme de limitations quantitatives afin de protéger les intérêts des producteurs agricoles européens.

- En l'absence d'un programme global, et par l'instauration d'un partenariat numératif projet par projet – à l'instar des institutions de Bretton Woods –, on assista rapidement à des effets limités sur le développement des pays tiers méditerranéens.

1.2. La politique méditerranéenne renouvelée (1992-1995) : une nouvelle stratégie ?

Des écarts croissants sont vite apparus entre les pays de la Communauté européenne et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Pour sortir de cette ornière, les pays de la Communauté européenne s'étaient convaincus de l'urgence et de la pertinence d'une approche régionale, et non seulement bilatérale, pour réduire les déséquilibres économiques et socioculturels entre les deux rives de la Méditerranée. Il s'agit, *grosso modo*, de la « politique méditerranéenne renouvelée » (1992-1995). Cette dernière véhiculait deux innovations :

- Le soutien aux nouvelles réformes économiques mises en place dans certains pays tiers méditerranéens sous l'égide de donateurs internationaux comme le FMI et la Banque mondiale, pour subvenir à leurs besoins et faire diminuer les effets néfastes, dans le domaine social, des Programmes d'ajustement structurel (PAS).
- La promotion de financements horizontaux et de la coopération décentralisée, qui lie en premier lieu les acteurs de la société civile, d'où les différents programmes « MED », qui ont représenté 43% des financements réalisés.

Les programmes MED

Il s'agit de MED-CAMPUS, MED-INVEST, MED-URBS, MED-MEDIA, MED-AVICENNE et CIHEAM.

Mais cette « politique méditerranéenne rénovée », très saluée au départ, s'est avérée lacunaire et incomplète. Deux problèmes essentiels n'ont pas été abordés par cette politique : la question migratoire et la réduction de la dette des PTM.

Ces premières rencontres méditerranéennes et leurs suites ont certes péché par leur manque de vision et ont montré leurs limites, mais elles constituaient des étapes nécessaires pour plus de réflexions, et les différents forums étaient à bien des égards des enceintes spécifiques de maturation d'idées. Il est à noter que la France a souvent joué dans ce dialogue euro-méditerranéen un rôle moteur – de même que l'Allemagne a joué un rôle influent vis-à-vis des PECO (Pays d'Europe centrale et orientale) – et a su imposer à ses partenaires européens sa propre vision méditerranéenne, qui consiste à établir un processus limité, progressif et informel.

Cette maturation va au-delà d'une approche strictement économique. On s'est efforcé à étendre la coopération aux différents domaines susceptibles de concourir au développement socio-économique des pays tiers méditerranéens : coopération sociale, technique, culturelle, financière et sécuritaire.

À partir des années 90, certains événements internationaux, dont la deuxième guerre du Golfe et ses ramifications, vont remettre la Méditerranée au centre des préoccupations européennes. Il fallait élargir la notion du partenariat initial en développant la dimension économique, sécuritaire, sociale, culturelle et humaine de la politique méditerranéenne de l'Europe. Cette évolution a trouvé son aboutissement dans la Déclaration de Barcelone.

1.3. Le nouveau contexte géopolitique méditerranéen à partir des années 90

Au début des années 90, les relations euro-méditerranéennes s'inscrivaient dans un nouveau contexte géopolitique et géoéconomique, distinct de celui qui prévalait auparavant.

La guerre du Golfe, les crises yougoslave et algérienne, jalonnées de massacres et de guerres atroces, avec des conséquences désastreuses sur la région méditerranéenne, ont montré le rapport étroit existant entre les deux rives de la Méditerranée.

Les **accords d'Oslo** ont alimenté d'immenses espoirs de paix et de stabilité dans une région méditerranéenne qui a nourri tant de haines et de conflits entre juifs et palestiniens et, au-delà, entre arabes et israéliens. Il s'agissait de la paix en échange de la terre, en application des résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité ; la fin de l'occupation ; le rejet total de la violence et du terrorisme ; la nécessité pour les deux parties de vivre en sécurité ; l'assurance du droit à l'existence d'Israël. L'optimisme suscité par ces accords entre palestiniens et israéliens poussèrent les européens à agir rapidement et à aller au-delà d'une simple présence traditionnelle – en l'occurrence économique – dans la région, d'autant plus que l'influence d'une puissance extra-européenne dans la région (les États-Unis d'Amérique) et son rôle dirigeant dans l'élaboration de sa propre politique méditerranéenne (dans une région pourtant plus proche de l'Europe que de l'Amérique) se maintenaient au fil des jours et s'étaient faits parfois au détriment de l'indépendance de jugement de l'UE. Ainsi en est-il par exemple de son rôle dans le processus de paix au moyen-Orient (signature à Washington le 13 septembre 1993 des accords israélo-palestiniens négociés à Oslo, signature sous l'égide des États-Unis d'Amérique du traité de paix israélo-jordanien le 26 octobre 1994), de son poids décisif dans le maintien de l'embargo international contre la Libye et l'Irak, de leur rôle déterminant dans la résolution du conflit yougoslave, etc. Cet interventionnisme s'est doublé d'une présence économique américaine inquiétante pour l'Europe au moyen-Orient et surtout en Afrique du nord, à travers les conférences tenues à Casablanca puis à Aman et au Caire.

Il était à l'évidence indispensable de concevoir un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers méditerranéens, intégrant un certain nombre d'éléments absents jusqu'alors dans les efforts déployés par la Communauté ainsi que par les états membres. Le nouveau contexte international, l'évolution de la situation politique et géostratégique en Europe et l'omniprésence américaine, ont poussé les pays européens à faire le constat de l'inadaptation du partenariat euro-méditerranéen amorcé dans les années 60 et à agir efficacement en même temps qu'ils envisageaient leur élargissement à l'est. Cette nouvelle approche visait à **dépasser la coopération commerciale traditionnelle** et les aspects classiques en matière de coopération financière et technique. Le concept de partenariat a été majestueusement mis en avant à Lisbonne (juin 1992). Il a trouvé son chemin à Corfou (juin 1994), Essen (décembre 1994) et Cannes (juin 1995). Mais l'acte fondateur qui a donné un nouvel élan au partenariat euro-méditerranéen reste indéniablement la Conférence de Barcelone.

2. La Déclaration de Barcelone : des résultats en deçà des attentes

La Déclaration dite de Barcelone, adoptée à l'issue de la Conférence euro-méditerranéenne des 27 et 28 novembre 1995 réunissant les 15 pays de l'Union européenne et les 12 pays du sud et de l'est de la Méditerranée², a donné l'espoir d'un climat de coopération durable à travers la mise en place de mécanismes de partenariat couvrant trois volets essentiels :

- Un volet de partenariat politique et de sécurité.
- Un volet de partenariat économique et financier.
- Un volet de partenariat dans les domaines social, culturel et humain.

⁽²⁾Le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, la Syrie, la Jordanie, le Liban, les Territoires Palestiniens, la Turquie, Israël, Chypre et Malte. La Ligue des États Arabes (LEA, 22 membres) et l'Union du Maghreb Arabe (UMA, 5 membres) étaient des invités spéciaux. La Mauritanie était présente en tant qu'observateur. La Libye était absente du fait des conséquences de l'affaire Lockerbie et parce que ce pays n'a jamais entretenu de relations institutionnelles avec l'Union européenne.

2.1. Le volet politique et sécuritaire

Le volet politique de la Déclaration de Barcelone visait l'établissement d'un espace commun de paix et de stabilité :

« Les participants expriment leur conviction que la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne sont un bien commun qu'ils s'engagent à promouvoir et à renforcer par tous les moyens dont ils disposent. À cet effet, ils conviennent de mener un dialogue politique renforcé et régulier, fondé sur le respect des principes essentiels du droit international et réaffirment un certain nombre d'objectifs communs en matière de stabilité interne et externe. »

Par ailleurs, il a été accepté que la ligne directrice du dialogue institutionnalisé puisse porter sur le respect et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'état de droit et de la démocratie, l'égalité de droit des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes « en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des États, tels qu'ils figurent dans des accords entre les parties concernées ».

Cela dit, la Déclaration de Barcelone a incité les participants à favoriser les conditions susceptibles de permettre l'établissement de relations de bon voisinage entre les parties et soutenir les processus visant la stabilité, la sécurité et la prospérité ainsi que la coopération régionale et sous-régionale. Les parties s'emploieront à faire aussi du moyen-Orient « une zone exempte d'armes de destruction massive, nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs, qui soit mutuellement et effectivement contrôlable ». La Déclaration de Bar-

celone a demandé enfin aux participants d'étudier les mesures de « confiance » et de « sécurité » en vue de la consolidation d'un « espace de paix et de sécurité », en mettant à cet effet un pacte euro-méditerranéen.

2.2. Le volet économique et financier

Le volet économique et financier visait, selon les participants, un développement économique et social durable de toute la région méditerranéenne dans la perspective de construire une zone de prospérité partagée et d'instaurer progressivement une zone de libre-échange d'ici à 2010 qui couvrirait l'essentiel des échanges dans le respect des obligations découlant de l'OMC.

La zone de libre-échange sera réalisée à travers les nouveaux accords euro-méditerranéens et des accords de libre-échange entre les partenaires de l'Union européenne. À cet effet, les participants ont convenu de réduire les écarts de développement dans la région euro-méditerranéenne, par la mise en œuvre d'une coopération et concertation efficaces.

« Les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges des produits manufacturés seront progressivement éliminés selon des calendriers à négocier entre les partenaires ; en partant des flux traditionnels et dans la mesure permise par les différentes politiques agricoles et en respectant dûment les résultats atteints dans le cadre des négociations du GATT, le commerce des produits agricoles sera progressivement libéralisé par l'accès préférentiel et réciproque entre les parties. »

La réussite d'un tel projet « révolutionnaire » et le succès d'un tel partenariat reposent effectivement sur l'augmentation substantielle de l'assistance financière de l'Union européenne à ses partenaires. À cet effet, outre l'intervention de la BEI (Banque européenne d'investissement) sous forme de prêts d'un montant accru, et les contributions financières bilatérales des états membres, le Conseil européen de Cannes, précédant la conférence de Barcelone, avait prévu pour cette assistance financière des crédits d'un montant de 4,685 millions d'écus pour la période 1995-1999, sous forme de fonds budgétaires communautaires disponibles. Tout cela devrait faciliter et favoriser – selon l'esprit de la Déclaration de Barcelone – le développement socio-économique durable des PTM et promouvoir la coopération et l'intégration régionale même si les partenaires auraient à relever des défis qui se situent à des degrés différents.

2.3. Le volet social, culturel et humain

Le troisième volet visait à dégager un partenariat dans les domaines social, culturel et humain, afin de « développer les ressources humaines, de favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles » étant donné que cet objectif est l'axe sur lequel repose le rapprochement et la compréhension entre les peuples et la consolidation d'une identité méditerranéenne commune.

Dans cet esprit, la Déclaration de Barcelone encourage le dialogue et le respect entre les cultures et les religions et met l'accent sur les médias et la société civile et leur rôle important dans la connaissance et la compréhension réciproques des cultures et en tant que sources d'enrichissement mutuel et vecteurs essentiels de compréhension entre les peuples. Les participants ont insisté dans la Déclaration sur le caractère primordial du développement des ressources humaines, notamment dans le domaine de l'éducation, la formation des jeunes et la culture, par la mise en œuvre d'une « politique durable de programmes éducatifs et culturels ». Ceci étant, « les partenaires s'engagent à prendre les mesures susceptibles de faciliter les échanges humains, notamment par l'amélioration des procédures administratives ». Ils reconnaissent explicitement, dans la Déclaration, l'importance du développement social qui, à leur avis, « doit aller de pair avec tout développement économique ». Ils attachent une importance particulière au respect des droits sociaux fondamentaux, y compris le droit au développement. Sur cette base, ils conviennent de lutter et de combattre par diverses mesures le terrorisme, le trafic de drogues, la criminalité organisée, la corruption, et estiment nécessaire de lutter résolument contre les phénomènes racistes, la xénophobie et l'intolérance. De même, ils décident d'établir une coopération plus étroite dans le domaine de l'immigration clandestine.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, il a été décidé de poursuivre le dialogue global engagé et de réaliser une série d'actions concrètes. Ainsi les ministres des Affaires étrangères devraient se réunir périodiquement afin d'assurer le suivi de l'application des trois volets de la Déclaration de Barcelone et de déterminer des actions susceptibles de réaliser les objectifs du partenariat. Après la Conférence de Barcelone de novembre 1995, plusieurs autres conférences ont été tenues. Ces diverses actions devraient faire l'objet d'un suivi sous forme de réunions thématiques *ad hoc* de ministres, hauts fonctionnaires et experts, d'échanges d'expériences et d'informations et par tout moyen approprié. D'autres contacts au niveau des parlementaires, des autorités régionales, des collectivités locales et des partenaires sociaux sont prévus.

Un « Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone » (communément appelé le **Comité Euromed**) composé, au niveau des hauts fonctionnaires, d'un représentant de chaque partenaire méditerranéen, de la *troïka* de l'Union européenne, des représentants de la Commission européenne, tiendra des réunions périodiques pour préparer la réunion des ministres des Affaires étrangères, mettre à jour le programme de travail, faire le point et évaluer le suivi du processus de Barcelone dans toutes ses composantes.

Parallèlement à ce dispositif multilatéral associant les 27 partenaires, il existe un dispositif bilatéral impliquant l'Union européenne et chacun des partenaires des PTM ; ce dispositif comprend un Conseil d'association et un Comité d'association. La réussite d'un tel projet repose sur deux piliers essentiels :

- La conclusion d'accords d'association entre l'Union européenne et chacun des partenaires des PSEM³ : ces accords d'association devraient remplacer les anciens accords de coopération et constituent une étape nécessaire avant l'instauration d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010. Ils ne concernent pas la Turquie, Chypre et Malte puisqu'ils étaient déjà – avant la Déclaration de Barcelone – inclus dans un processus d'association. À ce jour, des retards remarquables ont été déplorés dans la négociation et la conclusion de ces accords.
- L'attribution de moyens financiers spécifiques au moyen de l'instrument budgétaire MEDA, dont l'enveloppe a été fixée à Cannes (4,685 milliards d'ecus pour une première période 1994-1999), et de l'octroi de prêts spéciaux de la BEI, estimés à un milliard d'euros d'engagements annuels.

⁽³⁾Pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

3. Le Processus de Barcelone : espoirs trahis, fossé élargi

Au nord comme au sud, la Déclaration de Barcelone a donc été perçue comme un grand espoir naissant, une vision ambitieuse et une démarche qui devrait favoriser le décollage économique et créer une structure efficace de dialogue, d'entente, de rapprochement entre les peuples de la Méditerranée. Plusieurs années après, la mise en œuvre du Processus de Barcelone s'est avérée semée d'embûches, et des problèmes réels et sous-estimés au départ sont apparus comme des pierres d'achoppement au dessein fixé par les partenaires méditerranéens.

Les principes énoncés dans la Déclaration étaient utopiques et révolutionnaires, mais aucune réalisation concrète n'a été enregistrée à ce jour. Les trois volets sont restés à l'état de virtualité, et des dysfonctionnements divers ont été déplorés par les différents partenaires. Plusieurs facteurs sont simultanément responsables de l'essoufflement et de l'alanguissement du processus.

Les partenaires européens n'affichent pas les mêmes objectifs et ont des intérêts divergents en ce qui concerne le partenariat euro-méditerranéen, ce qui les conduit à adopter des mesures contradictoires. On pourrait distinguer trois types de pays :

- Des pays où le poids de l'Histoire ou leur façade méditerranéenne jouent un rôle crucial. Tel est le cas par exemple des pays du Maghreb arabe pour la France qui, outre sa façade méditerranéenne, a su tisser des relations solides avec ses anciennes colonies, ou celui de la Libye et la Tunisie pour l'Italie, et celui de la Turquie pour l'Allemagne. Ces pays européens éprouvent de grandes difficultés à concilier approche bilatérale et approche multilatérale. Ici les variables géopolitique et stratégique jouent un rôle déterminant dans la mesure où la Méditerranée est une zone géographique proche où il faut valoriser l'avantage de la proximité tant au niveau de la mise en œuvre d'une politique économique porteuse que de la stabilité d'une région politiquement instable et fragile.
- Des pays qui jusqu'à nos jours considèrent la région sud et est de la Méditerranée comme une zone périphérique ne relevant pas du voisinage et qui se sentent de ce fait peu concernés par le partenariat initié lors de la Conférence de Barcelone. C'est le cas des états de l'ouest et du nord de l'Europe (pays nordiques, Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni). Ces derniers confinent leurs intérêts aux seules approches économiques et militent pour une participation financière minimale de l'Union européenne. Le poids politique de certains de ces pays, comme la Grande-Bretagne – hormis sa politique cohérente au moyen-Orient depuis la fin de la première Guerre mondiale,

qui a été reprise par la suite par les américains –, contribue à minimaliser la portée d'un tel partenariat puisque leur désintérêt est quasiment total.

- Des pays qui craignent une concurrence accrue des PSEM dans des domaines névralgiques comme l'agriculture et la pêche mais qui se voient obligés de militer pour un renforcement voire une institutionnalisation de la coopération entre l'UE et les pays tiers méditerranéens, donc une réussite du processus de Barcelone. C'est le cas des pays du sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Grèce). Cette nécessité est motivée par l'approche géographique, les liens historiques et économiques, la variable sécuritaire et stratégique (ainsi en est-il par exemple de l'Espagne qui redoute un flux migratoire en provenance du Maroc et craint une revendication de ce dernier sur Ceuta et Melilla).

De ce fait, ces **divergences d'intérêts** freinent la mise en œuvre du Processus de Barcelone et écartent une stratégie européenne globale et cohérente pour la région tel que ça a toujours été le cas pour les PECO⁴, pour lesquels dès le départ une perception globale et cohérente et une vision commune s'étaient dégagées de la politique européenne des Quinze qui avaient donné des réponses politico-économiques homogènes, harmonieuses et efficaces.

⁽⁴⁾Pays d'Europe centrale et orientale.

Par ailleurs, cette volonté politique insuffisante affichée par certains pays européens, pour lesquels la Méditerranée ne constitue pas un champ d'expansion privilégié, s'est doublée de blocages politiques paralysants qui affectent plusieurs pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Il s'agit des **conflits intra-étatiques** qui ont surtout touché l'Algérie et la Turquie ; des conflits inter-étatiques comme les conflits gréco-turcs sur Chypre et les îles de la mer Egée, le conflit algéro-marocain sur le Sahara, mais surtout la **détérioration du processus de paix au moyen-Orient** et ses enchaînements. Pour ne prendre que ce dernier exemple, il faut admettre que **le conflit israélo-palestinien a hypothèque lourdement sur le Processus de Barcelone.**

La communauté internationale semble réticente à intervenir, et les répercussions se font sentir bien au-delà de la région proche-orientale. Le monde arabe (sept des 12 pays du sud et de l'est de la Méditerranée signataires de la Déclaration de Barcelone sont des pays arabes, en plus de l'Autorité palestinienne) se trouve agité par de fortes manifestations et une mobilisation pro-palestinienne. La Syrie et le Liban appliquent la politique de la chaise vide dans les réunions ministérielles, refusant à juste titre de soutenir l'indulgence de Bruxelles face à l'intransigeance des gouvernements israéliens successifs et leur usage disproportionné de la force militaire ainsi que leur violation quasi quotidienne des conventions internationales.

D'une part, cette situation discrédite l'image de la politique européenne dans la région ; les Européens sont désavoués et marginalisés tant par les Israéliens que par les Américains. D'autre part, l'absence syro-libanaise démontre la fragilité du Processus de Barcelone, qui, à bien des égards, reste « otage » de la

situation politique au proche-Orient. L'optimisme affiché lors de la signature de la Déclaration de Barcelone a été logiquement enregistré dans la foulée des accords d'Oslo, c'est-à-dire dans un contexte diplomatique favorable au proche-Orient, où l'on voyait se dessiner les contours d'une solution pacifique au moyen-Orient et une issue au conflit opposant depuis des décennies Israël à ses voisins arabes. Mais très vite, le sort du Processus de Barcelone semble avoir été subordonné à la situation politique au Proche-Orient. La Déclaration de Barcelone n'a pas été prévue pour gérer ce genre de conflits, qu'elle ne peut que subir.

En effet, si des trois piliers sur lesquels repose le partenariat, le volet économique en constitue *a fortiori* la base, ce volet est apparu comme dépendant de la stabilité politique au proche-Orient.

Les volets économique et politique

Force est de constater que le Processus de Barcelone est fondé sur la corrélation entre le partenariat économique et la situation politique au proche-Orient. Le processus de paix conditionne la réussite du volet économique. Les initiateurs européens de la Déclaration de Barcelone voulurent dissocier le partenariat euro-méditerranéen du processus de paix israélo-arabe comme si le volet économique devait supprimer les failles du politique.

Or la dynamique de Barcelone a mis en évidence le caractère erroné d'une telle perspective : la reprise systématique des cycles d'affrontements entre israéliens et palestiniens – alors qu'aujourd'hui certains autres conflits méditerranéens sont devenus moins aigus qu'auparavant, comme le problème de Chypre et des relations gréco-turques – remet inéluctablement et automatiquement en cause les acquis économiques. On comprend dès lors l'articulation entre les trois volets de la Déclaration de Barcelone et surtout entre le volet politique et le volet économique. Ils devraient se développer ensemble et être menés conjointement. Tout changement qui affecte le volet politique se répercute sur le volet économique et tout développement de ce dernier devra prendre en compte le volet politique.

Le volet économique, en lui-même, n'échappe pas à la règle du **dysfonctionnement** et à la **lourdeur bureaucratique** des procédures européennes.

La mise en œuvre des instruments économiques et financiers du Processus de Barcelone s'est heurtée dès le départ à des dysfonctionnements des procédures communautaires. Le démarrage de MEDA a été lent en 1995 et en 1996 du fait du contentieux opposant la Grèce et la Turquie. La Grèce était hostile à un dispositif susceptible de bénéficier à la Turquie, ce qui a porté préjudice aux autres bénéficiaires dans le cadre de MEDA, victimes d'un conflit qui ne les

concernait pas. Ce n'est qu'à partir de 1997 qu'un début d'engagement a pu être amorcé ; mais sur toute la somme engagée sur le budget européen pour la période quinquennale 1995-1999, seulement 26% des crédits engagés ont donné lieu à déboursement avec des taux très variables d'un pays à l'autre. À ce rythme de déboursement des crédits programmés, on estimait à huit ans et demi le temps nécessaire pour résorber le retard pris sur le déroulement de l'échéancier.

L'Union européenne a une grande part de responsabilité dans ces retards de paiement, suscitant des sentiments de frustration compréhensibles chez les PSEM. Une décision de financement dans le cadre de MEDA, par exemple, doit satisfaire à 28 obligations administratives. Ces lourdes procédures s'expliquent par la volonté de certains états de s'assurer des retombées bénéfiques de certains de ces financements sur leur économie nationale. Ces réflexes intergouvernementaux ont pour résultat d'ajouter les lenteurs des procédures communautaires et intergouvernementales et le retard dans l'engagement des crédits. En outre, ces lourdeurs bureaucratiques ne s'accompagnent d'aucune coordination efficace des différentes aides dispensées dans un cadre bilatéral ou multilatéral ou de coordination institutionnelle entre des organismes tels que le Club de Paris ou le Club de Londres.

Par ailleurs, la Commission qui gère les crédits inscrits au budget de l'Union sous le contrôle du Parlement et de la Cour des comptes européenne, souffre d'un manque d'effectifs.

Pour chaque tranche de projet de 10 millions d'euros, elle ne peut mobiliser que 2,4 personnes, soit deux à trois fois moins que les administrations nationales des états membres ou de la Banque mondiale.

De même, les pays tiers méditerranéens ont dès le départ eu le sentiment qu'ils étaient victimes d'un marché de dupes puisque les produits agricoles étaient exclus des accords de libre-échange, ce qui pénalise délibérément les pays méditerranéens exportateurs alors que ces derniers acceptent un effort considérable d'ouverture dans le domaine industriel. Cela pourrait s'expliquer par le désir de certains pays européens (Espagne, Portugal) de maintenir une agriculture endogène forte face à une éventuelle concurrence des productions des PTM. Mais l'agriculture a un poids considérable dans les PTM, sachant qu'elle occupe selon les pays de 20 à 40% de la population active et contribue largement au PIB national. Or pour parler d'un partenariat équitable pour les deux zones de la Méditerranée, il faut laisser jouer le marché, ce qui permettrait, à bien des égards, aux spécialisations de s'opérer grâce aux avantages comparatifs de certains.

Les conclusions des différentes conférences ministérielles euro-méditerranéennes ont bien reflété cette situation et n'ont guère permis de sortir de cette asphyxie qui paralyse le Processus de Barcelone.

De Malte à Valence, les conférences ministérielles successives n'ont fait qu'entériner l'enlisement du Processus de Barcelone et révélé les sentiments de déception et de frustration chez les PSEM. Les sensibilités ne sont pas les mêmes au nord et au sud et, de ce fait, il s'avère très difficile d'adopter dans de telles réunions, qui restent paradoxalement le seul cadre régional de dialogue, des plans d'action couvrant les domaines politique, sécuritaire, économique, financier, social et culturel.

Des priorités divergentes entre les pays des deux rives

La préoccupation majeure des PSEM reste les échanges nord-sud et les effets néfastes de la mondialisation sur leurs pays, alors que les pays européens se montrent plus préoccupés par les problèmes de sécurité et de stabilité et la question sous-jacente mais complexe de l'immigration clandestine.

Si le volet économique a été le plus sensible aux yeux des européens, le volet politique le plus déterminant du partenariat euro-méditerranéen, le volet culturel, social et humain fait pour sa part figure de parent pauvre dans les relations entre les deux rives de la Méditerranée. De nombreuses voix se sont élevées pour souligner la **faible mobilisation financière** pour la mise en œuvre d'une politique de développement durable qui associe les différents acteurs de la société civile. La finalité même de certains aspects du programme budgétaire MEDA est de mobiliser la société civile dans la réalisation d'un certain nombre d'objectifs relatifs au troisième volet de la Déclaration. Malheureusement, dans la plupart des cas, les efforts déployés par les acteurs actifs de la société civile dans les PTM n'ont pas été soutenus par leur gouvernement, qui les ont même, parfois, contredits, ce qui a constitué une entrave regrettable à leur succès. La Commission européenne, pour sa part, s'estimant incapable de contrôler les fonds utilisés pour la promotion de la coopération décentralisée, a décidé à maintes reprises de les geler.

En même temps, il faut saluer avec ferveur certaines actions réalistes de la Commission européenne en faveur de la démocratie dans les PTM en rapport avec le troisième volet. Ainsi en est-il du programme MEDA-Démocratie, dont le chef de file furent les ONG, qui a financé des dizaines de programmes pour la promotion de la démocratie, le droit de certaines catégories de personnes vulnérables dans les PTM (femmes, enfants, etc.). D'autres financements de programmes à caractère opérationnel et aux résultats appréciables sont louables en soi et méritent d'être encouragés comme Euro-Med jeunesse, Euro-Med audiovisuel, voire le patrimoine culturel Euro-Med Héritage.

4. L'Union pour la Méditerranée entre

Émile Barrault écrivait avec raison en 1832 :

« Quel spectacle touchant présentera l'humanité, lorsqu'aux bords de la Méditerranée, où la civilisation s'est développée par le choc de tant de flottes et la lutte de tant de cités rivales réfléchies dans ses ondes, l'Europe, l'Afrique et l'Asie, comme aux bords d'une coupe immense et magnifique où elles n'ont communiqué qu'en la rougissant de leur sang, désormais se tendent des bras amis, communieront pacifiquement entre elles, et offriront dans cet accord sublime le symbole de l'association universelle que nous venons fonder. »

L'utopie de la communication est vue alors comme vecteur d'association universelle, une garantie pour la paix et les progrès de la civilisation, un moyen d'unifier l'orient et l'occident comme l'esprit à la matière. Mais malheureusement cette homélie méditerranéenne tarde à se traduire dans les faits. L'inventaire de ce qui a été tenté depuis les années 70 pour la Méditerranée est à la fois impressionnant et désagréable : politique méditerranéenne globale dès 1972, devenue « rénovée » en 1990, puis lancement en 1995 du Processus de Barcelone entre les 15 pays européens et les 12 pays du sud et de l'est de la Méditerranée ; par la suite, signature d'accords d'association, dans la perspective d'une zone de libre-échange en 2010 ; ouverture en 1996 du fonds MEDA et en 2002 de la « facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat » ; sur le plan politique, création en 1990 d'un dialogue « 5+5 » ; Forum méditerranéen en 1994, réunissant 11 pays, à l'initiative de la France et de l'Égypte ; lancement en 2003 par la commission Prodi d'une « politique européenne de voisinage » pour les pays qui n'ont pas vocation à entrer dans l'UE ; mise en œuvre en 2004 d'un instrument financier de voisinage et de partenariat. Vaste inventaire s'il en est. Pourtant, il n'a jamais convaincu et en tout cas ne suffit pas, laissant ce sentiment désagréable que l'automne politique dure toujours plus longtemps que les utopies du printemps dans ce bazar méditerranéen.

Le projet d'**Union pour la Méditerranée (UPM)** a le mérite d'apporter de nouvelles approches et son lancement a envoyé des signaux d'espoir, de bonnes intentions pour faire face aux urgences de l'homme méditerranéen. Car il s'agit d'une relance par le haut du Processus de Barcelone qui tarde à se concrétiser convenablement.

L'idée maîtresse est la **parité**, en d'autres termes, il s'agit d'associer comme partenaires les deux rives de la Méditerranée. Parité dans les approches, parité dans les prises de décision, parité dans la préparation et la gestion des projets et parité dans la gouvernance. Contrairement à une idée retenue, l'UPM ne signifie pas la mort du Processus de Barcelone mais au contraire son enrichissement. L'acquis d'Euromed est réel mais il s'agit dans cette nouvelle perspective de **rompre intégralement avec ce qu'il y a de paternaliste dans les dé-**

marchés européennes. « Il ne s'agit pas d'une politique européenne de plus au bénéfice des Méditerranéens mais d'une élaboration en commun par les riverains du nord et du sud de politiques et de projets concrets ».

Cependant, depuis l'offensive israélienne contre la bande de Gaza en décembre 2008, des voix s'élèvent aujourd'hui pour décréter la mort de l'Union pour la Méditerranée. D'aucuns disent que le Processus de Barcelone fut lancé dans le contexte optimiste des accords d'Oslo, avant de subir de plein fouet son arrêt, et que par voie d'implication, l'UPM connaîtra le même sort. C'est faux ! L'UPM n'est pas morte et ne doit pas mourir. Partout dans le monde, tout s'accélère et tout se recompose.

La Méditerranée à un tournant

La Méditerranée se trouve à un tournant décisif de son histoire. Elle est victime de cette pénurie de régionalisation alors qu'elle doit faire face à cinq transitions majeures : énergétique, climatique, démographique, économique et politique. L'alternative est très claire : nous unir ou nous marginaliser.

Le projet de l'Union pour la Méditerranée nous a donné l'occasion de reposer des questions de fond au sujet des relations entre les deux rives de la Méditerranée. Le diagnostic est éloquent. La solution est dans la **régionalisation**. Celle-ci constitue la dimension régionale des relations économiques internationales et indique une intensification/polarisation des échanges au sein de grands groupes régionaux. Elle représente la panacée pour un système productif commun. Les régions qui gagnent sont les régions qui savent unir le nord et le sud : c'est le cas de l'ASEAN+3 en Asie orientale ou de l'Alena en Amérique. Les deux expériences figurent une forme territoriale majeure de la régionalisation. Il est intéressant de signaler ici que 90% des échanges commerciaux transnationaux des groupes industriels japonais se font en Asie orientale, comme il est important de noter que ces deux ensembles régionaux ont réussi à construire des relations internationales sur un modèle novateur et innovant dépassant de loin les paradigmes classiques d'échanges nord-sud fondés sur la délocalisation, le partage inégal et la domination.

Alors que le principe de centralité de la dimension stratégique de la Méditerranée est présenté, on ne peut pas se limiter uniquement à des projets techniques. L'UPM ne peut pas être ramenée à la dépollution de la Méditerranée, aux autoroutes de la mer, au programme commun de protection civile, au Plan solaire, à l'espace euro-méditerranéen de l'enseignement supérieur scientifique, de la recherche, de la formation ainsi qu'à l'initiative méditerranéenne de développement des entreprises. Il faut une forte volonté politique d'accompagnement. Il faut une vision politique et diplomatique globale pour gérer les conflits méditerranéens. Les thématiques générales et prioritaires pré-

vues par l'UPM ne peuvent réussir sans un engagement politique réel : les thématiques générales et l'engagement politique doivent être menés simultanément, ils sont les deux termes d'une même équation, et tout changement qui affecte l'un des termes se répercute sur l'autre.

L'Europe doit modifier sa politique étrangère pour définir une politique extérieure commune, notamment avec les pays arabes. Car le plus urgent reste le proche-Orient. Une conférence de paix internationale doit être envisagée dans le cadre de l'UPM, qui obligerait le Quartet, à commencer par les États-Unis, à changer et à étudier raisonnablement la proposition de paix arabe proposée par le roi Abdallah d'Arabie Saoudite, soumise depuis le sommet arabe de Beyrouth de 2002 et réactivée par le dernier sommet arabe de Doha.

