

EUROPE – MÉDITERRANÉE

IEMed.

Président

José Montilla i Aguilera, président du Gouvernement de la Catalogne

Vice-présidents

Miguel Ángel Moratinos, ministre des affaires étrangères et de la coopération du Gouvernement espagnol

Jordi Hereu, maire de Barcelone

Josep-Lluís Carod-Rovira, vice-président du Gouvernement de la Catalogne

Directeur général et président de la Commission déléguée

Senén Florensa

Consortium formé par :



Haut Comité :



Avec la collaboration de :



EUROPE - MÉDITERRANÉE. ENJEUX, STRATÉGIES, RÉFORMES

Direction : Senén Florensa

Coordination : Ainara Gómez

Correction : Marie-Agnès Minard

Mise en page : Yvonne Trigueros

Impression : FUTURGRAFIC S.C.C.L.

Dépôt légal : B-????????

© Institut Europeu de la Mediterrània

Girona, 20

08010 Barcelona

info@iemed.org

www.iemed.org

ISBN : ????????????

ENJEUX, STRATÉGIES, RÉFORMES

SOMMAIRE

09	AVANT-PROPOS
	PRÉFACE
11	DIEGO LÓPEZ GARRIDO
13	ENEKO LANDABURU
	PRÉSENTATION
17	SENÉN FLORENSA
23	ÁLVARO DE VASCONCELOS
29	JACQUES HUTZINGER
35	L'ÉTAT DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ET LES DÉFIS DU PROCESSUS DE BARCELONE À MOYEN TERME
36	INTRODUCTION. HENRY MARTY-GAUQUIÉ
40	L'IMPLANTATION DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE. SITUATION EN 2010 ET PERSPECTIVES POUR 2010-2015. AZZAM MAHJOUN
48	PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020 : QUELS INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA MÉDITERRANÉE ? IVÁN MARTÍN
58	LES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES D'APPUI AUX RÉFORMES : DE L'APPUI BUDGÉTAIRE AUX JUMELAGES INSTITUTIONNELS. JORGE DE LA CABALLERÍA
71	L'ÉTAT DES RÉFORMES POLITIQUES ET LES DÉFIS DU PROCESSUS DE BARCELONE À MOYEN TERME
72	INTRODUCTION. HASSAN ABOUYOUB
78	LE RÔLE DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ET LEUR EFFET SUR LA TRANSITION POLITIQUE. JUAN PRAT
82	LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET LA MISE EN PLACE D'UNE INTÉGRATION RÉGIONALE ÉCONOMIQUE EN MÉDITERRANÉE. AHMED DRISS
88	LA CONVERGENCE POLITIQUE : INSTRUMENTS ET PREMIERS BILANS. ABDELKRIM DAHMEN
96	LES STRATÉGIES MISES EN PLACE POUR PROMOUVOIR LES RÉFORMES POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DES PARTENAIRES MÉDITERRANÉENS. ALEXANDER SLABY
100	CONCLUSIONS. LARABI JAÏDI
107	LE BILAN DU PARTENARIAT EUROMÉDITERRANÉEN À LA LUMIÈRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE (1995-2010)
108	LE BILAN DU PARTENARIAT EUROMÉDITERRANÉEN À LA LUMIÈRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE (1995-2010). ALEXANDRE ZAFIRIOU
112	L'IMPACT DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION SOCIOÉCONOMIQUE ET LES RÉFORMES POLITIQUES. ERWAN LANNON
118	LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE. PRIORITÉS ET OBJECTIFS DES PLANS D'ACTION ET LEURS EFFETS SUR LES RÉFORMES. PERSPECTIVES DES NOUVEAUX ACCORDS DE VOISINAGE, OPPORTUNITÉS ET STATUTS AVANCÉS OU SPÉCIAUX (2004-2010). ANDREU BASSOLS
122	LE PROCESSUS DE BARCELONE : DÉFIS ET PERSPECTIVES. ALFRED TOVIAS
129	BARCELONE 2010 ET L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE : QUELLES PERSPECTIVES ?
131	TOMÁS DUPLÁ DEL MORAL
137	BICHARA KHADER

AVANT-PROPOS

La création en juillet 2008 du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ouvre une nouvelle phase dans les relations euroméditerranéennes et introduit de nouveaux défis en vue d'une coopération approfondie en Méditerranée. Le Partenariat euroméditerranéen mis en place par la Déclaration de Barcelone et complété par la politique européenne de voisinage doit maintenant faire face à un nouveau contexte de renouvellement institutionnel, tout en mettant en œuvre de nouveaux instruments pour faciliter les nécessaires réformes socioéconomiques et politiques qui permettent à moyen terme de parler d'une vraie communauté d'intérêts partagés.

Il s'agit maintenant d'analyser les stratégies européennes en Méditerranée à la lumière des évolutions récentes et de faire le bilan de ces actions ; et ce à l'horizon 2010, 15ème anniversaire de la Déclaration de Barcelone, en analysant quelles seront les nouvelles priorités et les nouvelles orientations de ces politiques dans le cadre de l'après 2010.

Dans ce contexte, l'Institut européen de la Méditerranée et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne ont lancé une enceinte de réflexion sur le futur des relations euroméditerranéennes et les stratégies des politiques européennes en Méditerranée. Les réformes économiques, sociales et politiques et les

défis du Processus de Barcelone à moyen terme, les synergies entre la politique européenne de voisinage et l'Union pour la Méditerranée, les perspectives en matière de coopération financière, l'état des questions migratoires ou la stratégie européenne de sécurité et la Méditerranée sont des thèmes nucléaires qui doivent être visés.

Cette publication recueille les contributions au séminaire « Europe – Méditerranée : quels enjeux pour 2010 ? Les stratégies promouvant les réformes politiques, économiques et sociales des partenaires méditerranéens », tenu à Barcelone les 10 et 11 octobre 2008, sous l'organisation de l'IEMed et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne. Le séminaire a été convoqué à un moment clé de la construction euroméditerranéenne, entre le lancement de l'Union pour la Méditerranée au Sommet des chefs d'État et de gouvernement de Paris en Juillet 2008, et la première conférence ministérielle du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée tenue à Marseille les 3 et 4 novembre 2008. Ces contributions représentent donc le témoignage direct des réflexions qui ont été au centre des débats et des préoccupations des experts et responsables politiques sur le futur des relations euroméditerranéennes.

PRÉFACE

Diego López Garrido. Secrétaire d'État pour l'Union européenne, ministère des affaires étrangères et de la coopération, Espagne

Le Partenariat euroméditerranéen et la Conférence de Barcelone de novembre 1995 ont constitué l'acte de fondation d'un nouvel élan dans les relations entre le nord, le sud et l'est de la Méditerranée. Un processus de constitution qui cherchait à construire de nouvelles politiques et de nouvelles institutions susceptibles de dépasser les relations extérieures traditionnelles entre États pour bâtir une politique se fondant sur le dialogue multilatéral.

Du Maroc à la Syrie, l'Union européenne a progressivement établi des Accords d'association avec les pays du sud de la Méditerranée dans l'objectif de consolider ses relations avec ceux-ci et de contribuer à créer les conditions optimales pour l'accroissement du niveau de vie de ses partenaires du Sud. Le Processus de Barcelone, tel qu'il a été nommé, a consolidé et développé au fil de toutes ces années la vision unitaire de l'Union européenne sur cette région, une vision qui confirme la ferme volonté de l'Union de considérer les pays méditerranéens comme ses partenaires privilégiés bénéficiant d'un cadre spécifique et différencié en comparaison avec d'autres régions du monde.

L'Espagne s'est toujours située à l'avant-garde de ce processus qui a permis que progresse et que s'approfondisse une coopération qui va au-delà du simple accord institutionnel. La région constitue l'une des grandes priorités de l'Espagne dans le cadre de sa politique étrangère, ainsi que dans celui de sa contribution à l'action extérieure de l'Union européenne. L'Union et nos partenaires du Sud reconnaissent la valeur ajoutée de cet intérêt et de l'élan espagnol dans la région qui se traduit, dans de nombreux cas, par une répartition des rôles principaux. Rien de ce qui se passe en Méditerranée n'est étranger à l'Espa-

gne. C'est pour cette raison que l'Espagne a toujours soutenu toute initiative qui suppose un renforcement de la coopération et qui assume la centralité du Partenariat euroméditerranéen ; un partenariat qui s'est élargi avec l'entrée de la Mauritanie, de l'Albanie et, plus récemment la demande d'intégration du Monténégro, et compte désormais 40 États appartenant aux deux rives.

Durant toutes ces années, l'UE s'est dotée de moyens et d'instruments concrets dans sa volonté d'articuler une politique ambitieuse : la politique européenne de voisinage et ses instruments opérationnels (la facilité européenne de voisinage et de partenariat) et elle a mis en marche des mécanismes (y compris un « statut avancé ») destinés à consolider l'association avec certains pays, dont le Maroc, tout en élevant le niveau de ses ambitions vers une coopération régionale renforcée par la création de l'Union pour la Méditerranée (UpM) et de son secrétariat permanent installé dans la ville de Barcelone.

L'expérience accumulée au cours de ces dernières années nous prouve néanmoins qu'il existe encore trop d'asymétrie entre les besoins de la région et les capacités humaines et financières disponibles pour faire face aux défis qui nous sont posés. Il faut poursuivre nos efforts vers un approfondissement de la coopération entre la rive nord, sud et est de la Méditerranée pour démontrer que les Européens, mais aussi les amis et partenaires de la rive sud et est de la Méditerranée, sont capables de fournir des solutions adaptées à la région. Il s'agit là d'un travail complexe qui exige imagination politique, volonté et ressources.

L'UpM souhaite avancer dans cette direction en élargissant le dialogue politique multilatéral, en

créant de nouvelles institutions et en misant sur la mise en œuvre de projets ambitieux et stratégiques. Des défis et des ambitions auxquels on ne peut faire face de façon unilatérale, mais qui demandent la participation active de nouveaux acteurs comme les gouvernements locaux et régionaux, les organisations sociales et de la société civile ou les entreprises. L'UpM constitue une impulsion vers un projet

et un destin commun. C'est un nouveau départ qui recueille tout l'acquis des meilleures pratiques et l'expérience engendrée par le Processus de Barcelone pour affronter les enjeux inajournables de la région et pour faire en sorte qu'une *mare nostrum* de paix, de stabilité et de prospérité partagées devienne une réalité.

PRÉFACE

Eneko Landaburu. Directeur général des relations extérieures, Commission européenne*

Force est de constater que 2008 a été une année particulièrement faste pour la refondation et l'évolution des relations euroméditerranéennes. Le Sommet de Paris a officiellement lancé l'Union pour la Méditerranée et la réunion ministérielle des affaires étrangères de Marseille en novembre a décliné les grandes lignes politiques de l'initiative en une série de décisions conséquentes sur les modalités de fonctionnement de ce qui s'appelle désormais l'Union pour la Méditerranée. Quels sont les impacts concrets de ces deux événements ?

Le cadre multilatéral des relations euroméditerranéennes ne disposait pas d'une gouvernance politique paritaire ; c'est désormais chose faite avec le système des coprésidences.

La Méditerranée était la seule entité régionale avec laquelle l'Union européenne n'entretenait pas de rencontres régulières au plus haut niveau politique : les sommets bisannuels instaurés dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée viennent remédier à cette lacune.

La promotion de la coopération régionale pourra désormais se faire à travers une institution paritaire : le Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, dont le siège sera à Barcelone et dont la mission sera de lever les fonds nécessaires à l'élaboration, à la promotion et au financement de grands projets structurants capables de stimuler l'intégration régionale.

Nous étions donc en présence d'un nouveau départ du Partenariat Euromed. Cependant, en 2009, une nouvelle fois, la région a été secouée par le conflit au Moyen-Orient et le Partenariat euroméditerranéen a subi l'arrêt complet des activités et des réunions suite au conflit à Gaza.

Notre attachement aux réalités du terrain nous oblige à rappeler que la grande limite politique du Processus de Barcelone et partant, de l'Union pour

la Méditerranée, est le non-aboutissement du processus de paix au Moyen-Orient. Nous n'avons pas pu faire avancer le processus de paix ni enrayer les spirales de crises dans la région. C'est sans doute un constat d'échec pour la région tout entière, mais c'est aussi la preuve d'une certaine impuissance de la communauté internationale à agir de façon déterminante au Moyen-Orient.

Mais, malgré les conflits et les fractures, il persiste la conscience d'un patrimoine à préserver et d'un avenir à partager. Un patrimoine politique représenté par les acquis du Processus de Barcelone et de l'UPM. Et surtout, un avenir à partager face aux nombreux enjeux communs.

D'abord les enjeux politiques : les changements politiques de la région ont été importants depuis 1995. Des progrès démocratiques ont été enregistrés dans plusieurs pays ; le pluralisme, encore imparfait, et le déficit de participation politique constituent toujours des enjeux importants selon le rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe. Il est vrai qu'il faut un certain temps pour les réformes politiques, mais les progrès démocratiques font partie de l'équation de développement des pays partenaires.

Une autre réalité de terrain et donc un autre défi pour l'Union pour la Méditerranée que nous devons avoir à l'esprit est le déficit de l'intégration sous-régionale. En 1995 nous espérions pouvoir pousser l'intégration économique entre les pays du sud de la Méditerranée mais les résultats obtenus sont décevants. L'Accord d'Agadir de zone de libre-échange entre le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie est finalement entré en vigueur, plus de onze ans après la Déclaration de Barcelone et la signature de premiers accords Nord-Sud. On aurait sans doute pu faire mieux et faire plus vite.

Par ailleurs n'oublions pas qu'un minimum de 20 millions d'emplois nouveaux doivent être créés dans les quinze prochaines années pour maintenir les taux de chômage actuels dans les pays méditerranéens. En d'autres termes, il faudrait des taux de croissance annuels de 7-8 % dans des pays qui sont tous en situation de transition démographique.

L'importance aussi du changement climatique. Celui-ci devrait affecter très particulièrement la région. Les 22 pays riverains comptent 7 % de la population mondiale mais uniquement 3 % de ses ressources en eau. Le coût de la dégradation environnementale, dans certains pays comme l'Égypte ou l'Algérie, dépasse 5 % de leur PIB. La dégradation de l'environnement et son impact n'ont pas de frontières et c'est pour cela que nous travaillons, depuis plusieurs années à la Commission européenne, à de grands projets environnementaux avec plus de 430 millions d'euros engagés sur le budget communautaire dans des projets relevant de ce domaine.

Finalement, l'énergie. Il s'agit d'un enjeu stratégique à l'échelle mondiale. La Méditerranée représente 6 % de la production de pétrole et 5 % de la production de gaz mondiale, mais plus important encore, 1/4 de tout le gaz et le pétrole qui font l'objet du commerce international transite par la mer Méditerranée. Nous sommes donc dans une région stratégique pour l'Europe en ce qui concerne l'approvisionnement d'énergie et la crise du gaz entre la Russie et l'Ukraine ne fait que confirmer l'importance d'une diversification des sources d'énergie pour l'Europe. Le Plan solaire pour la Méditerranée, identifié comme l'une des priorités du Sommet de Paris et de l'Union pour la Méditerranée, offre d'excellentes possibilités de coopération entre la technologie de l'Europe et les besoins ainsi que le potentiel des pays du sud de la Méditerranée.

Que pouvons-nous faire pour relever ces défis ? Quelles sont les politiques, quelle est la vision d'ensemble qui nous permettra de trouver les réponses aux questions politiques, économiques et sociales posées par la Méditerranée ? Les éléments de réponse ne sont pas faciles, surtout en cette période de crise financière internationale, mais une partie des réponses se trouve, sans doute, dans le projet de construction européenne et dans la politique européenne de voisinage. L'Europe a une vision d'intégration dès lors qu'il s'agit des relations avec ses voisins. L'Europe ne souhaite pas étendre son influence ou son pouvoir, elle souhaite élargir aux pays voisins l'espace de stabilité et d'intégration économiques qu'elle a construit dans le continent depuis les années 50.

Avec la mise en place progressive de la zone de libre-échange, l'Europe et la Méditerranée sont en train de créer la zone économique Nord-Sud la plus vaste du monde : 480 millions d'habitants de l'Union et 250 millions d'habitants au sud et à l'est de la Méditerranée vont pouvoir échanger librement des biens et des services. En 2010 on aura réussi à mettre en place l'architecture de cette zone de libre-échange et à mettre en route un espace d'intégration économique pour y inclure deux secteurs essentiels pour les économies de nos partenaires : les services et les produits agricoles. Devant les difficultés de la Doha Development Agenda, il est important qu'au niveau euroméditerranéen nous avancions dans notre projet régional qui est un projet fondé sur le gradualisme de la libéralisation réciproque des échanges et sur l'accompagnement de cette ouverture avec un soutien financier.

*Actuellement chef de la Délégation de la Commission européenne à Rabat.

PRÉSENTATION

Senén Florensa. Directeur général et président de la Commission déléguée de l'Institut européen de la Méditerranée

Le lancement du grand projet de l'Union pour la Méditerranée a mobilisé tous ceux qui se sont penchés sur les thèmes euroméditerranéens. Il nous semble toutefois que nous abordons un cap crucial exigeant que nous sollicitons des spécialistes pour engager une réflexion générale qui nous aidera à progresser dans la formulation de définitions et d'observations à moyen et long terme pour cette nouvelle époque. De nombreux documents ont été rédigés et publiés sous l'égide de l'IEMed dans le cadre de ce processus de réflexion ; par ailleurs, divers séminaires ont été organisés à Barcelone (10 et 11 octobre 2008), Paris et Bruxelles, en plus de la mise sur pied de grands groupes de travail chargés des projets jugés prioritaires par l'Union pour la Méditerranée.

Nous en sommes à un point de rupture important, et ce, pour diverses raisons. Ce travail de conceptualisation, de redéfinition et de lancement de nouvelles idées est donc primordial. Le Sommet de Paris de juillet 2008, qui a très clairement ouvert la voie à une nouvelle étape, constitue un jalon particulièrement crucial.

Il ressort manifestement de la Déclaration de Paris que le processus que nous poursuivons est similaire à celui initié en 1995. Voilà un fait non négligeable, car nous avons récemment connu une longue période d'incertitude et d'indécision pendant laquelle il s'est avéré difficile de progresser faute de savoir la direction à prendre. La Déclaration du Sommet de Paris s'inspire donc du projet euroméditerranéen et réaffirme les principes de la Déclaration de Barcelone de 1995, en renforçant dans une large mesure le processus existant.

Selon moi, nous entamons une troisième étape. La première, l'étape *classique* du Processus de Barcelone, est comprise entre 1995 et l'entrée en

vigueur de la politique de voisinage. L'introduction et l'application de cette dernière supposent sans doute le passage à une autre étape compte tenu de l'ajout d'une nouvelle dimension au Processus de Barcelone *classique*, élargissant les perspectives de participation des pays associés à l'espace économique européen et à un espace commun autour de l'Europe. Par ailleurs, la relation bilatérale entre l'Union européenne et chacun de ses partenaires en ressort grandement renforcée. Des accords d'association avaient déjà été signés avec la quasi-totalité de ceux-ci pendant la période *classique* du Processus de Barcelone. Le Sommet de Paris augure à présent d'une nouvelle ère s'accompagnant de plusieurs choses très importantes.

Premièrement, le projet euroméditerranéen a pu être relancé grâce à un formidable élan politique que nous devons à la présidence française. Deuxièmement, le partenariat, qui reste à construire et à mettre en marche, bénéficie d'un renforcement institutionnel non négligeable. Un tel renforcement sera nécessaire compte tenu de la mise sur pied d'un sommet bisannuel et de l'existence d'un secrétariat ; des résultats devront obligatoirement être présentés au plus haut niveau, ce qui sera un moteur important pour le projet. Troisièmement, la dimension régionale et multilatérale du partenariat se voit grandement renforcée et là aussi tout reste à faire.

J'ai dès lors l'intime conviction que le Sommet de Paris inaugure une nouvelle ère, assortie d'un nouveau schéma qui se doit d'être développé afin de disposer d'un tableau complet. De nombreux aspects restent encore à définir, tant du point de vue institutionnel que des mécanismes, des politiques et de leur mise en œuvre. Nous avons assisté à un débat à la fois long et intense qui a influencé

la nature même du projet, sa teneur et sa portée géographique. Toutefois, selon moi, nous avons su utiliser du temps écoulé à bon escient vu le résultat final, l'extraordinaire élan politique et le renforcement institutionnel dont le projet a bénéficié.

C'est pourquoi nous jugeons opportun d'engager une réflexion et une analyse structurées grâce auxquelles nous pourrions, avec le concours des plus grands spécialistes en la matière, faire la lumière sur tous les aspects du projet qui reste à définir. Cette réflexion devrait débiter à l'horizon 2010, une échéance que nous avons fixée en 1995 et qui coïncide avec la présidence espagnole de l'Union européenne, un fait revêtant bien sûr une importance non négligeable pour l'Institut européen de la Méditerranée. Cette démarche doit viser à définir les grands thèmes, les priorités ainsi que les éléments clés de cette nouvelle étape du processus euroméditerranéen.

J'ai le sentiment que nous sommes arrivés à un point de rupture parce que nous avons traversé une période très agitée et sommes passés à deux doigts de la disparition du projet. Au final, nos efforts ont payé puisque le Processus de Barcelone s'est grandement renforcé. Il poursuit son chemin et le fait que tous les pays de l'Union européenne et la Commission européenne, qui a joué un rôle majeur, en ont décidé ainsi en atteste. La participation de l'ensemble des pays de l'Union européenne était l'un des principes fondamentaux de ce processus : associer l'Union européenne à l'effort de développement, de modernisation et d'accès à la modernité, que ce soit pour l'Europe ou pour les pays de la Méditerranée. Nous conservons donc les principes de la Déclaration de Barcelone de 1995, qui reste le cadre général ; une dimension bilatérale accrue est venue s'y ajouter avec la politique de voisinage à laquelle vient à présent se greffer un nouveau moteur renforçant la dimension régionale, multilatérale et euroméditerranéenne du Processus de Barcelone, assorti d'une série de projets structurants. Tout cela constitue un énorme défi que

nous nous sommes résolument engagés à relever, même si à l'heure actuelle nous ne savons toujours pas comment et avec quels instruments. Nous en sommes donc à un stade où il nous appartient de mener à bien ce type de réflexion et de faire des propositions. À mon humble avis, il faut que nous fassions le point.

Certains ont fait valoir qu'il serait prématuré de le faire en 2005. 2010 se profile aujourd'hui à l'horizon, à savoir l'échéance que nous avons clairement fixée en 1995 pour concrétiser les objectifs de l'époque. Mais là n'est pas la seule raison de faire une mise au point : elle est également nécessaire pour tous ceux qui pensent peut-être encore que le Partenariat euroméditerranéen a été un échec, parce qu'ils n'ont pas suivi de près la question ou parce qu'ils ne la cernent pas bien. Nous sommes confrontés à un processus de modernisation sociale aux répercussions à long terme que nous ne pouvons qualifier d'échec à mi-parcours pour ensuite changer de stratégie. Nous disposons déjà d'une kyrielle de résultats partiels. Ainsi, nous avons signé tous les traités depuis le début de la période classique, chose extrêmement appréciable. Il est vrai que, compte tenu de leur nature et de l'application de la politique de voisinage, ces traités, permettent de différencier les pays, mais c'est la seule solution pour ne pas être contraint à suivre la cadence du plus lent. En l'absence d'une telle différenciation, le Maroc, la Tunisie et la Jordanie ne pourraient par exemple pas être dans la même situation que celle de la Syrie ou de la Libye. Elle est donc indispensable, et les progrès se mesurent à la volonté de chaque pays. Dans le même temps, pour les questions qui nous intéressent tous, il est également essentiel de pouvoir aller de l'avant ensemble à travers des programmes régionaux.

Cette mise au point est donc un exercice nécessaire. L'Institut européen de la Méditerranée a récemment publié un document de travail intitulé *Barcelone, relancé par l'Union pour la Méditerranée*, rédigé par l'économiste français de renom Bénédicte de

Saint-Laurent. S'appuyant sur des données actualisées (jusqu'en 2007), l'auteur fait état d'une série d'effets récents extrêmement importants au sein de l'espace euroméditerranéen.

Nous qui nous consacrons aux relations euroméditerranéennes, nous avons du mal à reconnaître qu'une certaine convergence apparaît. Nos exposés sur la Méditerranée, nous avons l'habitude de les commencer en mettant en avant les différences considérables – et croissantes – entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée, d'un rapport de 1 à 15 en termes nominaux et de là nous prétendons proposer de grandes solutions. Ce discours commode est très efficace sur le plan dialectique. Nous l'avons tous longtemps tenu. Mais il n'a plus lieu d'être ou du moins convient-il de le nuancer. Selon les barèmes que nous prenons, le rapport peut effectivement être de 1 à 15. L'accroissement de cet écart n'est toutefois pas manifeste. Les études présentées par Bénédicte de Saint-Laurent dans cette publication indiquent qu'à partir de 2002 le Sud connaît une croissance soutenue supérieure à celle du Nord, allant au-delà de la simple croissance démographique, laquelle décline par ailleurs du fait de la modernisation favorisée par toutes les mesures prônées à travers le Processus de Barcelone. Je fais ici allusion non seulement à des transformations économiques ou institutionnelles, mais également à des questions ayant trait à la famille, à l'éducation de la femme, à la participation des femmes sur le marché du travail, à la modernisation de la législation familiale et de la femme dans différents pays, etc. Dès lors, j'estime que nous devons rejeter de toutes nos forces l'idée que le Partenariat euroméditerranéen ou le Processus de Barcelone est un échec. Il s'agit en réalité d'une argutie dialectique utilisée pour déprécier le travail mené pendant 15 ans et faire de cette nouvelle étape une innovation : la véritable invention a été et reste le Partenariat euroméditerranéen, rénové et renforcé.

L'étude de Bénédicte de Saint-Laurent nous propose en outre des données attestant de la contribution des politiques de coopération euroméditerranéenne

de l'Union européenne et d'autres institutions et instances financières internationales à la stabilisation macroéconomique des pays partenaires. Nous l'avons apparemment oublié, mais le respect des critères de Maastricht par les pays partenaires était assez inouï il y a encore quelques années. Dans le même sens, on a assisté à une transformation institutionnelle et juridique. À titre d'exemple, je tiens à souligner à ce sujet la modernisation d'éléments tels que les douanes, la formation professionnelle, la législation relative à la femme ou le fonctionnement de la justice. Il apparaît toutefois que ces progrès ne sont pas visibles depuis l'Europe ; de fait, ils ne font pas l'actualité. La presse européenne ne se fait l'écho ni des aides et des programmes majeurs pour la réforme des politiques et institutions, ni des investissements de l'Union européenne dans les pays partenaires ou de leurs résultats, alors que ces questions revêtent une importance considérable. C'est pourquoi nous tendons à affirmer que le Partenariat euroméditerranéen est un échec et qu'il ne porte pas ses fruits. J'estime au contraire qu'il fonctionne bel et bien et que nous devons nous donner la peine de constater les résultats sur le terrain sans nous limiter à ce qui transparaît dans les médias européens. La modernisation sociale des pays partenaires est en marche.

Bien qu'encore modeste au regard des résultats que nous prétendons obtenir, l'injection de capital de l'Union européenne est elle aussi un fait non négligeable. Nous y consacrons 3 milliards d'euros par an, un montant très faible à l'aune de nos ambitions, mais loin d'être insignifiant. Cet apport en capital s'élève à 3 milliards d'euros par an, dont 1 milliard versé par la Commission et 2 milliards par la Banque européenne d'investissement. En ajoutant l'apport de la Turquie, le total dépasse 4 milliards d'euros, également consacrés à la politique euroméditerranéenne de l'Union européenne que nous avons baptisée « Processus de Barcelone », bien que le traitement qui lui est réservé soit différent.

Les données sur les investissements dans le sud de la Méditerranée sont particulièrement frappantes,

laissant ressortir leur croissance spectaculaire au cours des deux ou trois dernières années. Il va sans dire que l'Union européenne n'est pas la seule à consentir ces investissements, mais qu'ils émanent en grande partie des pays du Golfe. Ces investissements sont justement réalisés grâce aux changements apportés ces dernières années au cadre juridique, à l'amélioration de la situation juridique et de la sécurité juridique ainsi qu'à la modernisation des institutions économiques, résultant dans une large mesure des plans d'action conclus en application des divers traités d'association.

À l'heure du bilan, j'ai dès lors l'intime conviction que nous devons commencer à parler sans complexe : il ne s'agit pas d'un échec, que du contraire. Permettez-moi d'affirmer qu'aucune association entre des pays du premier et du tiers monde n'a connu une telle réussite, servie par des instruments très puissants et tout à fait indiqués pour la promotion de la modernisation et le développement de ces pays. Selon moi, il n'existe pas de schéma aussi robuste sur le plan conceptuel, doté de moyens aussi adéquats – bien que la dotation ne soit peut-être pas suffisante : une association entre un groupe de pays du premier monde et un groupe de pays partenaires du tiers monde pour stimuler leur modernisation et leur développement.

En tous cas, les objectifs qu'il nous reste à relever sont cruciaux. Nous connaissons des problèmes politiques de stabilité dans la zone, même si la situation actuelle serait bien pire faute d'un Processus de Barcelone. Nous avons au moins facilité un espace de dialogue entre Palestiniens et Israéliens et espérons que la machine continuera à tourner comme elle l'a fait pendant 13 ans. Dans le même temps, et en dépit de la légère convergence constatée à partir de 2002, la différence entre le nord et le sud de la Méditerranée reste énorme sur le plan économique.

À ce sujet, le travail réalisé en janvier 2008 par l'Institut européen de la Méditerranée, en collaboration avec le Réseau des instituts méditerranéens (RIM), intitulé « Un Partenariat euroméditerranéen renouvelé pour la paix, l'emploi et le développement

durable », insistait sur la nécessité de créer 40 millions d'emplois à plus ou moins brève échéance (un peu plus de 10 ans) pour tendre vers une situation de normalité et de croissance autonome. À mon avis, avec un indicateur plus synthétique, même au risque de perdre ainsi certaines nuances, une véritable révolution dans un pays requiert un processus de croissance de plus de 7 % pendant plus de 15 ans. Cela a été notamment le cas en Espagne et dans le Sud-Est asiatique. Il est vrai que cela révolutionne et transforme un pays. Dans le sud et dans l'est de la Méditerranée, il faut donc que nous passions d'un taux de croissance de quelque 4 ou 5 % à 7 ou 8 %.

Cet objectif est extrêmement important et nous disposons d'une série de mécanismes pour le concrétiser. Nombreux sont les éléments qui entrent en jeu en l'espèce. Le processus de modernisation de toutes les institutions notamment politiques, sociales et économiques doit se poursuivre. Cette modernisation est constatée dans certains pays, comme le Maroc (ce n'est pas par hasard que ce pays s'est vu octroyer le statut avancé dans ses relations avec l'Union européenne), la Jordanie et la Tunisie, qui sont aussi les pays qui affichent la plus forte croissance économique.

Par conséquent, est-ce l'instauration d'une zone de libre-échange qui doit contribuer à une meilleure évolution dans ces pays ? Ou les fonds structurels sont-ils le rouage indispensable ? Se pourrait-il encore que ledit changement soit le fruit de la transition politique, de la modernisation sociale et de l'amélioration de la protection des droits de l'homme ? De toute évidence, les trois éléments sont nécessaires même si, selon moi, ils ne revêtent pas tous la même importance.

Dans le cas de l'Espagne, il va sans dire que les fonds structurels reçus de l'Union européenne sont utilisés à bon escient, mais ils n'ont jamais représenté un solde net de plus de 0,9 % du PIB espagnol. Il me semble que les progrès enregistrés en Espagne ainsi que dans d'autres pays ont suivi le rythme des réformes et ce, non seulement à un niveau strictement politique, mais aussi sur le plan plus large de la

modernisation des institutions, ces progrès étant par ailleurs marqués par notre faculté d'adaptation accélérée à l'*acquis communautaire*. Par conséquent, il convient de relativiser les choses. Il est capital de disposer des fonds nécessaires, mais surtout d'atteindre un rythme de réforme satisfaisant.

Les relations Sud-Sud sont un autre axe majeur à exploiter. Ce processus doit bien sûr émaner du Sud, mais le Nord doit se demander comment le stimuler. L'Institut européen de la Méditerranée a déjà organisé à deux reprises un séminaire intitulé « Du coût du non Maghreb au tigre nord-africain », un titre qui est le fruit de longs débats et qui reflète le fait que le Maghreb paie le prix de l'échec de l'intégration et que ce tigre nord-africain a toutes les cartes en main pour la réussir : la région est juste devant le marché européen et a ce marché à sa disposition. Elle en est un partenaire et jouit de toutes les facilités pour exporter des produits industriels, même si l'agriculture compte précisément parmi les ingrédients qui font défaut. Dans la même veine, nous avons publié un gros volume à l'IEMed, intitulé *La agricultura y la Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades* (L'agriculture et l'Association euroméditerranéenne : enjeux et opportunités), qui met l'accent sur cet aspect.

Ainsi que l'étude citée précédemment (« Un Partenariat euroméditerranéen renouvelé pour la paix, l'emploi et le développement durable ») le laissait également entendre, pour parvenir à constituer un espace euroméditerranéen de paix, de stabilité, de progrès économique commun et de dialogue culturel tel qu'envisagé en 1995 et qui reste parfaitement d'actualité, nous devons non plus nous concentrer sur les politiques de coopération, mais sur les politiques de convergence. Autrement dit, ce sont des réformes et des fonds structurels qui s'imposent.

Si l'on prend l'exemple de l'Espagne, je maintiens que les progrès des pays sont liés au rythme de leurs

réformes et non pas à la quantité des aides financières. Toutefois, si le rythme des réformes est bon, les aides financières sont bien entendu importantes. Cet objectif doit donc être négocié, bien que les perspectives financières soient bloquées jusqu'en 2013 et qu'elles seront difficilement modifiables. En revanche, l'heure est aujourd'hui venue de négocier les perspectives financières à partir de 2014 afin de réserver les fonds nécessaires pour que la croissance dont nous parlions puisse passer de 4 ou 5 % à 7 ou 8 %. Pour ce faire, il faudrait donc disposer d'un volume de transferts similaire à celui de certains pays de l'Est. Autrement dit, les transferts de fonds vers les pays du sud et de l'est de la Méditerranée devraient représenter environ 3 ou 4 % du PIB des pays bénéficiaires. Cela reviendrait à passer d'un apport d'un milliard d'euros pour ces pays à quelque 6 milliards d'euros. Un tel changement n'est pas impensable, d'autant plus que nous sommes en train de renégocier toute la politique agricole commune et la politique régionale dans l'ensemble des budgets communautaires, dans un environnement européen de moins en moins agricole ou de plus en plus homogène sur le plan régional. Selon l'étude évoquée, ce changement suffirait pour permettre un apport de 4 % du PIB des pays bénéficiaires et faire l'indispensable bond qualitatif en avant.

Comme je l'ai déjà indiqué, et ce sera le mot de la fin, à la question de la dichotomie entre les réformes politiques ou les mesures économiques nécessaires, je réponds que ces deux éléments vont indéniablement de pair : nous devons être davantage compétents à tous points de vue dans le domaine économique, et faire progresser dans le même temps avec détermination le processus de modernisation sociale que nous avons initié en 1995, en recourant à toute une série de composants cruciaux du point de vue politique, faisant écho au sens le plus profond de nos valeurs communes.

PRÉSENTATION

Álvaro de Vasconcelos. Directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne

L'Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne et l'Institut européen de la Méditerranée ont lancé un exercice de réflexion autour de cette nouvelle étape des relations méditerranéennes. Ce projet vient de loin.

En 2005 nous avons commencé à nous demander comment donner un nouvel élan au Processus de Barcelone, et pourtant, jusqu'à présent nous ne l'avons pas senti, ce nouvel élan. Malgré l'extraordinaire effort déployé lors du Sommet de 2005, ce nouvel élan n'a pas été donné au Processus.

Est-ce que l'on sent aujourd'hui que l'élan est là, que le Sommet de Paris du mois de juillet dernier a effectivement donné un nouvel élan au Processus ? Voici la réponse que nous désirons trouver dans notre exercice avec l'IEMed. Le Sommet de Paris peut donner un nouvel élan, c'est une occasion à ne pas manquer. Mais il faut bien penser à ce que nous devons faire pour qu'il ne soit pas un sommet de plus. Il a été effectivement un sommet réussi grâce à la présence de tous les chefs d'État, ce qui n'a pas malheureusement été le cas à Barcelone en 2005. Tous les chefs d'État y ont effectivement assisté et maintenant, le moment est venu de mettre la main à la pâte pour profiter de cette nouvelle occasion. C'est effectivement cet élan que nous avons demandé pendant des années et c'est dans ce cadre que s'inscrit notre exercice de réflexion avec l'IEMed.

D'un autre côté, la deuxième idée de base est que, pour donner cet élan nécessaire, il faudrait peut-être passer des grandes intentions, des grandes idées à des projets très concrets et à la capacité d'exercer un véritable monitoring du Processus au jour le jour. Il s'agit d'avoir la capacité de savoir où nous en sommes et où nous voulons aller, et de faire des bilans précis à chaque moment du Processus.

Le Sommet de Paris a été, sans doute, un grand

événement, mais les défis qui ont rendu difficile le Processus de Barcelone pendant des années restent les mêmes aujourd'hui et ils n'ont pas changé miraculeusement parce que nous avons eu un sommet. La crise au Moyen-Orient est encore là, les difficultés entre l'Algérie, le Maroc et le conflit du Sahara occidental sont encore là, le manque de progrès dans le domaine démocratique est encore là, tous les problèmes sociaux et le manque d'intégration, économique et social sont encore là, la zone libre-échange n'a pas avancé comme nous l'aurions souhaité. Tous ces problèmes sont toujours présents.

Pour donner cet élan, il faut faire face à ces problèmes et bien les saisir et les comprendre. Pour ce faire, nous avons pensé à une méthodologie, afin d'apporter notre contribution intellectuelle à cette réflexion. Nous n'allons pas résoudre le problème du Moyen-Orient et nous n'allons pas faire avancer la zone libre-échange comme il le faudrait mais nous pouvons apporter une contribution intellectuelle à cette réflexion.

Pour ce faire, et en ce qui concerne la méthodologie, nous avons fixé comme horizon temporel l'année 2010. En 1995 nous nous étions fixé un certain nombre d'objectifs pour l'année 2010. Selon la Déclaration de Barcelone de 1995, l'année 2010 était l'objectif pour la zone libre-échange ainsi que pour la construction d'un espace plus intégré du point de vue humain et sécuritaire. Cet objectif fixé en 1995 est-il toujours notre objectif aujourd'hui ? Nous serons en 2010 seulement dans un an et demi ; il nous reste donc très peu de temps pour aboutir à tout ce que nous avons défini en 1995 et je ne sais pas si c'est encore possible. Mais il faut en tout cas faire face aux objectifs fixés.

Ces objectifs fixés pour 2010 nous ramènent à une question essentielle : quel est l'objectif final du Pro-

cessus de Barcelone – Union pour la Méditerranée ? La réponse ne semble pas être très claire et c'est pour cela que nous en discutons dans le cadre de cette réflexion.

L'objectif final est-il la création d'une Communauté euroméditerranéenne d'États démocratiques comme nous le pensions en 2005 ? Est-il l'intégration dans le marché européen, dans le marché unique élargi au Sud ? Est-il l'intégration au Maghreb et au Moyen-Orient ? Est-il seulement la création d'une zone libre-échange ? À partir de la définition de cet objectif final, nous aurons besoin de définir des étapes et des sous-objectifs, à c'est cela aussi que vise notre exercice. Nous souhaitons en débattre dès maintenant en nous demandant quels sont les échelons, les aspects fondamentaux pour aboutir à l'objectif final du Processus de Barcelone, que nous pouvons appeler, pour simplifier, la création d'une Communauté euroméditerranéenne.

Pour arriver à la création d'une Communauté euroméditerranéenne, que devons-nous faire dans les années à venir ? Quels objectifs essentiels devons-nous fixer pour aboutir à cette fin ?

Le but de notre exercice de réflexion est de discuter et de débattre ces questions, ainsi que de produire des rapports, organiser des débats autour de ces objectifs essentiels. Et tout cela en vue de contribuer à ce que l'Union pour la Méditerranée puisse donner au Processus de Barcelone l'élan que nous attendons.

L'objectif de notre réunion d'aujourd'hui est de faire un bilan : où en sommes-nous quant aux objectifs définis en 1995 par rapport à 2010 ? Quel bilan pouvons-nous faire aujourd'hui, en 2008, des progrès obtenus pour arriver en 2010 à accomplir les objectifs fixés en 1995 ? Bien entendu, il sera nécessaire d'inscrire nos débats dans le cadre de l'actuelle situation internationale de crise financière.

La mise en place de l'Union pour la Méditerranée a commencé par des affirmations selon lesquelles le Processus de Barcelone aurait été un échec. À mon avis, il est essentiel de faire d'abord un constat des difficultés du Processus de Barcelone qui sont

toujours là et auxquelles il faut toujours faire face, puisque l'Union pour la Méditerranée, par le seul fait d'avoir été approuvée au Sommet de Paris, ne les a pas fait disparaître.

La première de ces difficultés, je dirais que c'est le manque de clarté sur le but final. Quelle est la perspective finale du Processus ? Quel est notre projet commun quand nous parlons d'appropriation par les peuples et par les dirigeants ?

La deuxième question fondamentale, c'est les crises. Le conflit israélo-palestinien ou les problèmes du Sahara occidental n'ont pas disparu avec la présence d'un certain nombre d'hommes politiques du Sud à Paris. Les difficultés d'intégration régionale Sud-Sud sont toujours là, ainsi que d'autres problèmes d'ordre politique et économique dans la région. Les crises sont toujours présentes.

La troisième question, c'est ce qui a été appelé « la politique européenne de soutien du *statu quo* dans le Sud ». Cette politique semble avoir été renforcée par la dynamique de l'Union pour la Méditerranée, puisqu'elle met beaucoup plus l'accent sur l'acceptation des objectifs communs par les pays du Sud que sur la perspective des réformes politiques. Le maintien du *statu quo* est une idée centrale de l'Union pour la Méditerranée. Et il a été dit et répété « abandonnons la conditionnalité ». Mais la question de savoir comment faire face au manque de progrès en matière de démocratie dans les pays associés, en même temps que nous voulons renforcer nos relations de coopération avec ces pays, n'a pas été résolue par le Sommet.

La quatrième question qui est liée à cette dernière et qui n'a pas non plus été résolue par le Sommet, c'est le lien qu'il faudrait établir entre l'économie et le politique. Voici les quatre questions sur lesquelles je vais me concentrer.

En ce qui concerne la première question, à savoir, quels sont les objectifs finaux du Processus de Barcelone, deux possibles réponses semblent concentrer l'attention. La première serait la création d'une Communauté euroméditerranéenne d'États démocratiques, tel qu'elle avait été définie par la Décla-

ration de Barcelone en 1995 en tant qu'objectif final du Processus ; la deuxième serait l'intégration Sud-Sud.

À mon avis, si l'intégration Sud-Sud était une réalité, le projet de création d'une Communauté euroméditerranéenne d'États démocratiques changerait absolument de nature. Et cela parce qu'il est beaucoup plus intéressant, en vue des objectifs politiques fixés par le Processus de Barcelone, de travailler à l'intégration réelle du Maghreb et du Moyen-Orient, qui serait un facteur de paix, de développement, de stabilité et même de démocratie beaucoup plus fort que la Communauté euroméditerranéenne d'États démocratiques elle-même. Si l'Algérie et le Maroc s'intégraient avec la Tunisie et les pays du Maghreb, cela deviendrait une priorité et l'objectif final de notre politique. Mais cette alternative, malheureusement, n'existe pas aujourd'hui d'une façon claire, et donc la Communauté euroméditerranéenne reste la perspective la plus intéressante pour le futur.

Cependant, aujourd'hui nous faisons face à une autre perspective : l'intégration dans l'Espace économique européen. Dans ce cas, l'objectif final ne serait plus une Communauté euroméditerranéenne d'États démocratiques mais plutôt l'intégration des pays du sud de la Méditerranée dans l'Espace économique européen, cela veut dire, l'élargissement du marché unique européen vers le Sud.

Les difficultés d'intégration régionale Sud-Sud sont toujours là, ainsi que d'autres problèmes d'ordre politique et économique dans la région

En ce qui concerne la deuxième question, à savoir, le débat sur la relation entre l'économie et la politique, il faut rappeler que le Processus de Barcelone avait le vice de considérer que l'économie était l'essentiel et qu'elle allait entraîner les réformes politiques, la stabilité et la démocratie. Beaucoup ont donc mis l'accent sur l'économie en 1995 et pendant

les années qui ont suivi. Cela a changé en 2005. Au Sommet de Barcelone, le bilan du Processus a permis de constater que l'économie, qui était dominante, n'avait pas conduit aux réformes politiques attendues, malgré tous les efforts déployés. À ce moment-là, nous étions sous la coupe de ce que j'appelle le « culturalisme », c'est-à-dire, une conception qui dominait la pensée occidentale après le 11 septembre, selon laquelle les problèmes sont avant tout de nature culturelle, et qui réclame de faire une interprétation culturaliste en mettant l'accent sur la culture dans tous les cas, les acteurs étant donc les civilisations, d'où vient d'ailleurs l'idée du dialogue des civilisations, qui met l'accent sur la culture. Avec l'Union pour la Méditerranée nous revenons à l'économie, mais sur une autre formule : ce sont les relations entre les entreprises et les affaires qui vont impulser et porter en avant le processus d'intégration et d'inclusion euroméditerranéenne.

À mon avis, ce qu'il faudrait faire, c'est combiner les deux dimensions : mettre l'accent en même temps sur la politique et sur l'économie, soutenir les transitions démocratiques et les réformes politiques par l'économie. C'est-à-dire, donner à l'économie, comme l'Union européenne l'a toujours fait dans les processus d'intégration européenne, un sens clairement politique.

Telle était l'idée initiale de la Déclaration de 1995, mais il semble que nous l'avons complètement oubliée et mise dans un tiroir. Il faut donc retourner à cette relation beaucoup plus cohérente entre la politique et l'économie, mais le contexte international a beaucoup changé, il est beaucoup plus complexe, à cause de la crise financière et de la multipolarisation du monde. Il faudra voir quel sera l'impact de cette crise financière sur ce besoin de soutenir le processus des réformes politiques avec des moyens économiques. Mais je dirais que cette multipolarisation représente une opportunité et pas, au contraire de ce que beaucoup de monde pense, un défi ou une difficulté majeure.

Le monde est devenu beaucoup plus multipolaire et pas seulement parce que des grandes puissances

comme la Chine ou l'Inde ont un intérêt aujourd'hui pour les affaires du monde, mais parce que cette multipolarité est une caractéristique du monde actuel. Ce n'est pas seulement un espace pour les grandes puissances, mais aussi pour les présences régionales, puisque les acteurs régionaux jouent un rôle plus grand et plus important. C'est le cas des pays du Golfe. Il faudrait donc être capable d'appliquer de façon cohérente la politique et l'économie, ce qui se présente comme un des enjeux fondamentaux pour le futur.

En troisième lieu, il y a la question de la démocratie et la conditionnalité. L'argument qui semble être utilisé par les promoteurs de l'idée initiale d'Union pour la Méditerranée est que nous ne pouvons pas nous engager vis-à-vis des régimes du Sud et en même temps soutenir les changements de nature démocratique dans ces pays. Comment résoudre ce défi ? Quatre idées majeures peuvent être signalées en ce sens.

Aujourd'hui nous faisons face à une autre perspective : l'intégration dans l'Espace économique européen

Besoin de préserver la dimension communautaire du Processus de Barcelone. C'est cette dimension communautaire, portée par la Commission européenne, qui avait la dimension intergouvernementale et de coopération politique, ainsi que la dimension des droits de l'homme, le soutien à la société civile, la conditionnalité, la démocratie, et cetera. En ce sens, dans la communication de la Commission européenne pour le Sommet de 2005, cette dimension politique démocratique était très claire. À mon avis, préserver la dimension communautaire est absolument essentiel pour atteindre nos objectifs. En ce qui concerne la question de la différenciation, quelques-uns la voient comme un affaiblissement du multilatéralisme puisqu'elle renforce le bilatéralisme. Je pense que c'est exactement le contraire : la différenciation, de la même façon que dans le processus

d'élargissement de l'Union européenne, c'est ce qui renforce la perspective finale multilatérale.

Cette différenciation me semble absolument essentielle. Il suffit de regarder le cas du Maroc et son statut avancé : ce sont les réformes politiques intervenues au Maroc pendant les dernières années qui ont rendu le Maroc plus attractif pour l'Union européenne, ce qui répond à la définition même de *soft power*. L'Union européenne récompense ces réformes politiques marocaines et le Maroc utilise ainsi son *soft power*.

Les politiques ciblées : le processus d'inclusion dans l'Union pour la Méditerranée ne doit pas se faire seulement entre les États mais aussi entre les sociétés et les acteurs majeurs de ces sociétés, tels que les femmes, les partis politiques (y compris les partis islamistes), etc.

Notre agenda ne peut pas être seulement un agenda Nord-Sud. C'est-à-dire, le Nord ne peut pas se limiter à expliquer au Sud ce qu'il convient de faire dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme. Il faut soutenir un processus vraiment commun et montrer que nous nous battons pour les mêmes droits au Nord et au Sud, par exemple contre la xénophobie et en faveur des droits des immigrants. Cela est aussi lié à la tendance en faveur de la sécurisation qui existe en Europe. Alors y faire face, combattre la xénophobie, en faire une priorité euroméditerranéenne et défendre les droits des immigrants, avoir un jour une charte euroméditerranéenne des droits des immigrants, c'est un combat important à mener avec les sociétés du Sud.

En quatrième lieu, il est évident que les crises n'ont pas été résolues par le lancement de l'Union pour la Méditerranée. Je voudrais encore attirer l'attention sur l'importance de la résolution de la crise au Moyen-Orient pour le futur, nous sommes tous d'accord sur ce point : il faut absolument résoudre la question israélo-palestinienne. D'un autre côté, le Processus de Barcelone a été élargi aux Balkans. Alors, dès le début, le Processus de Barcelone a dû faire face à la difficulté énorme des conflits de la Méditerranée Sud : le conflit israélo-pales-

tinien, les difficultés au Sahara occidental et ce qu'ils comportent. Maintenant, doit-on s'occuper au sein de l'Union pour la Méditerranée des problèmes balkaniques, ce qui va rendre le processus encore plus difficile ? Je pense que non. Il faut considérer que les problèmes balkaniques ne sont pas des problèmes euroméditerranéens, mais plutôt des questions européennes qui ont leur propre cadre de résolution au sein du processus d'intégration européenne, mais pas dans le cadre euroméditerranéen. Concernant Chypre, j'ai toujours été opposé à traiter la question de Chypre au nom du cadre méditerranéen. Il s'agit encore d'une question européenne, d'une question entre la Grèce, les Chypriotes et la

Turquie. C'est une question européenne au même titre que les questions balkaniques. Il ne faut pas contaminer davantage le processus euroméditerranéen par des conflits qui ne sont pas clairement euroméditerranéens.

Le débat sur ces points fondamentaux exige de poursuivre les efforts déployés jusqu'à présent. C'est pour cette raison que je suis ravi de pouvoir collaborer avec l'Institut européen de la Méditerranée dans cet exercice de réflexion sur la perspective de Barcelone 2010, qui me semble extrêmement intéressant, et j'espère que nous serons capables d'inscrire dix points forts dans l'agenda de Barcelone 2010.

PRÉSENTATION

Jacques Hutzinger. Ambassadeur français en mission spéciale pour la Méditerranée

Voici le point sur l'état de concrétisation de la Déclaration du 13 juillet : qu'est ce qui s'est passé depuis le 13 juillet et où va-t-on dans les prochains mois jusqu'au bout de la présidence française, voire au-delà ?

2010 est une échéance importante, à mon avis à triple titre : c'est important par rapport à l'objectif affiché de 1995 pour la zone de libre-échange, mais c'est aussi important parce que ce sera la présidence espagnole de l'Union européenne et ce sera la date d'échéance du prochain sommet de l'Union pour la Méditerranée, avec un véritable bilan qui sera à faire.

Je voudrais faire très rapidement quatre observations : le démarrage de la coprésidence, l'état actuel de la préparation du Conseil ministériel des affaires étrangères de Marseille de novembre, la situation actuelle de blocage et la dimension projet.

Le démarrage de la coprésidence franco-égyptienne. Nous considérons qu'il a été très satisfaisant parce que, et peut-être on ne se rend pas très bien compte de l'extérieur, l'Égypte est un partenaire très actif. Le président Mobarack s'est impliqué personnellement dans la coprésidence ; il a nommé autour de lui une équipe spécialement en charge de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, avec un ministre très important qu'il a nommé sur les projets, une petite équipe qu'il a créée sur la mécanique de la coprésidence. Il ne se passe pas de semaine où les deux coprésidents ne se parlent pas, et nous avons en moyenne trois réunions par semaine entre Français et Égyptiens, soit à Paris, soit au Caire, pour développer cette coprésidence.

Nous avons donc une coprésidence active, il faut le savoir, du côté égyptien qui s'est mise immédiatement au travail avec deux ou trois acteurs importants, dont l'ambassadeur d'Égypte à Paris qui est un rouage essentiel.

Cette coprésidence a démarré aussi à Bruxelles et dans le processus Euromed. Je crois qu'on ne s'est

pas rendu compte de la révolution institutionnelle qu'a été la Déclaration de Paris pour le processus Euromed. Cela veut dire que toute réunion, toute instance, tout projet Euromed, désormais doit être préparé et avalisé d'abord par la coprésidence, notamment par la coprésidence du Sud. Nous avons un mécanisme d'appropriation du processus Euromed par la coprésidence, qui est en train de bien fonctionner à Bruxelles, mais qui évidemment alourdit la machine et qui n'est pas encore complètement inscrit dans tous les esprits. Autrement dit, il y a l'imbrication de la mécanique communautaire classique et de la mécanique coprésidence, qui est en train de se faire au jour le jour, un peu dans l'improvisation mais aussi avec un sens assez important des deux côtés, aussi bien à Bruxelles, à la Commission, que du côté de la coprésidence égyptienne, de la volonté de réussir dans la mise au point de cette mécanique nouvelle. Le démarrage de la coprésidence, nous l'évaluons donc comme assez positif.

Le deuxième point concerne la préparation du Conseil ministériel de Marseille des 3 et 4 novembre 2008, qui va être un moment essentiel puisque c'est à Marseille que les ministres des affaires étrangères doivent mettre en musique la Déclaration du 13 juillet. Nous avons maintenant des documents préparatoires qui ont été élaborés en commun entre la coprésidence et la Commission, un document du 8 octobre 2008. Ce document préparatoire comprend une dimension institutionnelle et une dimension projet. La dimension institutionnelle du document préparatoire qui sera soumis donc à l'approbation des ministres, comporte des blancs. Il y a deux questions qui demeurent posées.

C'est la durée de la coprésidence française de l'UpM au-delà du 31 décembre 2008, et la compatibilité entre la coprésidence UpM et la présidence UE

où il y a discussion et blocage actuellement. La France souhaite prolonger au-delà du 31 décembre sa coprésidence UpM, elle veut s'entendre avec les Tchèques et les Suédois ; l'accord n'existe pas encore, mais il y a toutes ces discussions.

Sur le secrétariat permanent, il y a aussi un blanc important concernant sa localisation. Un élément important de progrès sur le secrétariat, sur lequel on est d'accord, États membres et Commission, c'est que les deux paragraphes de la Déclaration du 13 juillet sur le secrétariat sont le fruit d'un compromis entre les uns et les autres et on est d'accord pour ne pas soulever de questions philosophiques sur les compétences du futur secrétariat. Il faudra vivre avec l'ambiguïté de la Déclaration du 13 juillet et la vie montrera de quelle façon le secrétariat trouve sa voie. Donc, il n'y aura pas de nouveau débat sur les compétences du secrétariat.

Le démarrage de la coprésidence, nous l'évaluons donc comme positif

Par contre, il y a la localisation et sa composition, notamment sa direction, sa codirection. Il y a quatre ou cinq candidatures formelles, certaines qui ont un petit peu plus de poids que d'autres, et le débat reste entièrement ouvert sur la localisation du secrétariat. Une fois la localisation acquise, normalement elle devra se faire à Marseille, et bien il faudra alors négocier des accords de siège entre le pays qui sera choisi et les États de l'Union pour la Méditerranée pour l'établissement juridique de ce secrétariat dans cet État.

Quant à sa composition et à sa codirection, des noms circulent mais tout cela devrait trouver son point d'aboutissement soit à la réunion ministérielle de novembre, soit ultérieurement, puisqu'il est entendu que ce secrétariat, en tout état de cause, ne verra pas effectivement le jour avant le printemps 2009. Ces documents préparatoires donc reprennent exactement la Déclaration du 13 juillet sur la

dimension institutionnelle et sur la dimension projet et il est établi toute une liste de conférences ministérielles pour 2009 dans lesquelles s'imbriqueront

Les deux paragraphes de la Déclaration du 13 juillet sur le secrétariat sont le fruit d'un compromis entre les uns et les autres

les cinq ou six projets ciblés par le sommet de juillet. Normalement donc ce document va être envoyé ou a déjà été envoyé à l'ensemble des États membres de l'UpM pour discussion et approbation à Marseille début novembre. Et la mécanique de concertation doit se faire entre maintenant et le 3 novembre.

Mais, et c'est mon troisième point, nous sommes actuellement dans une situation de blocage, de blocage total. Les réunions de hauts fonctionnaires qui devaient avoir lieu pendant la première quinzaine d'octobre ont été annulées, reportées. Le blocage est dû au retour en force du conflit israélo-arabe dans l'UpM du fait de ce qu'on appelle la question de la Ligue arabe et de sa représentation dans les instances et les mécanismes de l'UpM. Il y a une opposition forte, avec une radicalisation un peu des deux côtés à l'heure actuelle. Et le contexte israélien actuel n'arrange pas les choses : absence du gouvernement, négociation au Parlement ; et du côté arabe, il y a effectivement une certaine radicalisation sur la position : la Ligue arabe doit être partout, à tous les niveaux de toutes les instances en tant que telle. Et cela bloque le processus. Autrement dit, si on avait pensé qu'on tournait ou pouvait oublier le conflit israélo-arabe par l'UpM, il nous est revenu au bout de quelques semaines, et au jour d'aujourd'hui on ne sait pas ce qui va se passer. On est en train de négocier très activement avec l'Égypte et Israël, et il y a eu un rôle de négociation à New York qu'on va renégocier ce week-end, mais pour le moment aucune réunion Euromed ne peut se tenir.

Le quatrième point, c'est la dimension projet. Le

texte élaboré vient traduire l'accord qui s'est fait entre l'ensemble des États membres de l'UpM pour que les projets ciblés par la Déclaration du 13 juillet s'inscrivent dans des réunions ministérielles, soit des ministérielles déjà prévues et qui se feront sous présidence tchèque et suédoise, soit des ministérielles nouvelles. Il y aura une dizaine de ministérielles en 2009. Et donc ce seront ces ministérielles qui seront le point d'ancrage et les points d'application des premiers projets régionaux UpM. Il y aura deux ministérielles sur le développement durable et l'environnement, une ministérielle sur le transport et l'urbanisme, une ministérielle sur l'enseignement supérieur et la recherche, une ministérielle sur l'énergie, enfin l'ECOFIN plus la réunion annuelle FEMIP, une ministérielle sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et une ministérielle nouvelle sur la justice et la sécurité qui est créée pour pouvoir permettre de parler de coopération juridique. C'est très intéressant parce que ce dossier de la coopération juridique n'est pas inscrit dans les six projets de la Déclaration et n'était pas prévu. Il s'est imposé ces dernières semaines avec l'accord des uns et des autres, comme devant être un sujet essentiel : le développement de la coopération juridique et judiciaire, avec même un projet d'une Cour d'arbitrage méditerranéenne pour le règlement des questions liées aux investissements dans la zone méditerranéenne. Et voilà le point d'information sur les avancées, les blocages et les perspectives.

Ce seront ces ministérielles qui seront le point d'ancrage et les points d'application des premiers projets régionaux UpM

La philosophie de Barcelone repose sur une philosophie libérale au sens philosophique du terme. Cette philosophie libérale, optimiste, considère que le marché, l'échange, le libre-échange permettra par contagion, par capillarité, le passage du libéra-

lisme économique au libéralisme politique et, par-là même, l'expansion d'une zone de coprosperité, de codéveloppement et de codémocratie au bout du compte. Cette philosophie est celle de la déclaration de Barcelone, philosophie optimiste, qui est celle de la philosophie libérale sans qu'on s'assigne des échéances ni d'objectifs en termes de calendrier. C'est un processus et aujourd'hui on est bien obligés de considérer que cette philosophie libérale qui est le fondement même de Barcelone ne peut plus suffire à accompagner les processus en cours dans la zone.

On souhaite la stabilité et la stabilité passe par le développement économique, une certaine modernisation sociale et un despotisme éclairé

Elle ne peut plus suffire, mais je ne dis pas qu'il faut la jeter. Il faut compléter cette approche libérale, cette philosophie libérale par une philosophie plus réaliste, plus pragmatique. Et cette idée est en pointillés dans beaucoup de débats depuis 2005 : au fond est-ce qu'on a besoin d'exiger des pays du Sud le respect de l'article 2 des Accords d'association pour avoir le développement et, c'est le maître mot depuis le 11 septembre, la stabilité.

Aujourd'hui ce n'est plus uniquement le duo démocratie-développement, c'est la trilogie démocratie-développement-stabilité. Et la philosophie et la politique de la stabilité sont aujourd'hui au cœur de la politique euroméditerranéenne des grands pays occidentaux, à commencer par la France, au point de départ du projet d'Union pour la Méditerranée.

Il y a une dimension sécuritaire dans l'Union pour la Méditerranée. Il faut créer de grands projets pour inciter les capitaux privés à aller au Sud, pour créer des emplois, pour éviter la horde et l'invasion vers le Nord. C'est bien cela la philosophie de l'Union pour la Méditerranée.

À partir de là, si on additionne l'inapplicabilité de l'article 2 des accords d'association, l'on constate l'échec complet du Great Middle East et de ce fantasme, je ne dis pas du projet, je parle du fantasme d'un Helsinki méditerranéen : il pourrait y avoir un projet d'Helsinki méditerranéen mais dans l'idée du Grand Moyen-Orient il y avait un fantasme, qui permettait par le jeu des dominos, en établissant la démocratie en Irak ou ailleurs que la contagion se fasse et que la démocratie se fasse. Échec complet.

L'avantage de l'Union pour la Méditerranée est avoir une dimension régionale

Il faut tenir compte du traumatisme démocratique en Europe, et pas seulement en Europe. Aussi dans les régimes arabes, faut-il regarder les expériences démocratiques algériennes par exemple, où le deuxième tour n'a pas eu lieu, ou l'expérience palestinienne, où l'on a réussi à faire en sorte que le vainqueur des élections ne prenne pas le pouvoir, ou l'expérience irakienne, où la démocratie a donné des résultats qu'on voudrait avoir mis de côté aujourd'hui.

Si on y ajoute la fragilité des démocraties qui existent, libanaise et palestinienne, il faut bien dire que nos gouvernements ne souhaitent pas l'avènement de la démocratie au sud. Il faut le dire, simplement. On ne le souhaite pas, dans l'immédiat. On souhaite la stabilité et la stabilité passe par le développement économique, une certaine modernisation sociale et un despotisme éclairé. Nous sommes historiquement, dialectiquement, dans cette phase de l'histoire du monde arabe qui passe de la monarchie autoritaire à autre chose en passant par cette phase du despotisme éclairé, avec des modalités diverses.

Nous ne sommes pas dans la phase de la démocratisation, parce que la société n'est pas encore prête à gérer ; et je parle au nom des arrière-pensées de tous les dirigeants de nos pays actuels. À partir de là, on prend en compte le modèle tunisien, d'un réformisme constant, fondé sur le bourguibisme

éclairé, géré aujourd'hui par un certain régime politique.

Face à cela, qu'est-ce qu'il y a comme autre modèle ? Autrement dit la distinction entre réforme institutionnelle et réforme démocratique est maintenant inscrite. Réforme institutionnelle oui, État de droit oui, mais réformisme démocratique, c'est autre chose, ça c'est le débat. Est-ce qu'on doit continuer à proclamer la clause de l'article 2, à dire que nous voulons le renforcement de la démocratie au sud ou ne doit-on pas avoir ce débat avant 2010 entre les uns et les autres ? D'abord au niveau des experts puis au niveau de ceux à qui elle est adressée. Ça m'amène à un deuxième point.

Je crois qu'il y a tout un travail de recherche, d'analyse des transitions en cours au sud, parce que les sociétés arabes ne sont plus ce qu'elles étaient il y a 20 ans. Derrière les clichés, la scolarisation, la féminisation, le développement du tissu associatif, le développement de la vie politique, le développement d'un tissu islamique extraordinairement complexe ; entre l'économie qui avance et le politique qui est bloqué, il y a le social et le culturel qui sont en pleine mutation : faisons-en une analyse. Et c'est à partir de là que nous pourrions voir de quelle façon nous pourrions gérer le politique.

À partir de là que faire ? Il ne faut pas chercher à bâtir de grands principes, il ne faut pas rebâtir un modèle démocratique, il nous faut des objectifs ciblés, des chantiers, ils sont entre le tout, la démocratie et le rien. Ces chantiers, ce sont les chantiers qui permettent d'accompagner et d'accélérer ces transitions sociales et culturelles en cours dans le monde arabe. C'est l'éducation, chantier prioritaire, éducation primaire et formation professionnelle, les tissus de développement, qui engendreront de nouvelles classes sociales dues à un nouveau tissu. Mais aussi les microcrédits, l'institution building, les jumelages institutionnels, des sociétés civiles et des collectivités territoriales.

Tous ces chantiers qui sont entre la conditionnalité politique et le *statu quo*, c'est cela qu'il faut bâtir, c'est là-dessus qu'il faut travailler et à ce moment-là

il faudra savoir si les instruments le permettent. Est-ce que ça passe par les accords bilatéraux de voisinage et par l'instrument régional de voisinage ? Oui, mais il est trop petit cet instrument. L'Union pour la Méditerranée a cet avantage d'un côté et une limite de l'autre. L'avantage, c'est d'avoir une dimension régionale. Est-ce qu'on pourra doter l'Union pour la Méditerranée d'un volet régional en matière d'aide aux transitions ? Je n'ai pas la réponse. Pour l'heure, ce n'est pas souhaitable, ce n'est pas dans les chantiers. L'accord qui s'est fait entre les pays du Nord

et les pays du Sud, c'est « ne touchons pas à cette question-là », lançons du consensuel, du développement durable et autre.

Je conclus par une affirmation provocante : oui, il faudrait naturellement doter l'Union pour la Méditerranée d'un grand volet d'aide aux transitions, mais il faudra le temps. Je pense que ça peut être la tâche de la présidence 2010 de l'Espagne quand on fera le bilan des deux premières années de l'Union pour la Méditerranée, si bien qu'il faut y travailler dès maintenant.

**L'ÉTAT DES RÉFORMES
ÉCONOMIQUES
ET SOCIALES ET LES
DÉFIS DU PROCESSUS
DE BARCELONE
À MOYEN TERME**

INTRODUCTION

Henry Marty-Gauquié. Banque européenne d'investissements, Bureau de Paris

Pour traiter la question, je m'appuierai sur mon expérience de banquier. Je ne touche pas les défis politiques, culturels, etc., et me concentre sur les questions de développement. Je pars d'un constat, ensuite je relève quatre défis et quelles seront les évolutions de la coopération euroméditerranéenne que ces défis imposent, à mon avis.

Le constat est que la Méditerranée en tant que zone économique intégrée n'existe que vue depuis Bruxelles. C'est-à-dire, il n'y a pas d'intégration Sud-Sud, il n'y a pas d'intégration Nord-Sud : il y a une dépendance du Sud vis-à-vis du Nord, qui est attestée par tous les chiffres. Du point de vue du commerce extérieur, l'Union européenne représente entre 50 et 60 % du commerce extérieur de chacun des pays de la rive sud alors que les pays de la rive sud ne représentent, globalement, que 5 % du commerce extérieur de l'Union. Il y donc là un déséquilibre colossal, malgré une augmentation régulière du volume des échanges, qui a atteint 150 milliards l'année dernière. Nous sommes en présence d'une forte dépendance qui se complète par ce que j'appellerais une « porosité socioéconomique », ce qui me paraît une situation extrêmement préoccupante.

Les gens, les images, les informations se déplacent dans l'espace méditerranéen et cela donne lieu à des moyens de comparaison d'une rive à l'autre. L'écart de revenus et de développement socioéconomique reste constant, c'est-à-dire qu'il est toujours de 1 à 10. Globalement, l'existence de cet écart entre la rive sud et la rive nord, plus la porosité socioéconomique

et la mobilité des images, ont créé une situation qui est extrêmement dangereuse, potentiellement génératrice de tensions et qui, en tout cas, nourrit aussi le maintien des autres tensions politiques et sécuritaires qui obèrent le Processus de Barcelone depuis sa création.

Je suis un fervent adepte du Processus de Barcelone et je ne cherche pas à le critiquer ; mais force est de constater que nous sommes devant une situation qui perdure : l'écart ne se referme pas, l'intégration économique ne se fait pas et c'est ce qui explique, par exemple, que la croissance dans les pays du Sud (qui est, grosso modo, deux fois et demie celle que nous avons en Europe), n'est pas assez suffisamment créatrice d'emplois pour répondre à la poussée démographique que connaissent les pays du sud de la Méditerranée. Face à cette situation, je voudrais relever quatre défis auxquels nous devons faire face.

Premier défi : les pays du Sud ont un taux de chômage extrêmement élevé (13 à 15 %) et ont une courbe démographique qui va continuer à monter jusqu'en 2025. S'ils veulent garder leur taux de chômage, il faut qu'ils créent 25 millions d'emplois ; s'ils veulent diviser leur taux de chômage par deux, il faut qu'ils en créent 60 millions. C'est facile à dire, mais ce n'est pas facile à faire. C'est le premier défi qui s'impose à tous, non seulement aux pays du Sud mais aussi aux pays du Nord, pour des raisons évidentes. Deuxième défi : il faudra mobiliser dans les 10 ou 15 ans à venir, grosso modo, 250 milliards d'euros en

investissements en infrastructures d'utilité collective ou de développement socioéconomique. Quelques chiffres à cet égard : l'équipement urbain, c'est à peu près 100 milliards d'euros pour tenir compte de l'évolution démographique et de la concentration urbaine ; l'équipement électrique, c'est-à-dire la production, la transmission et la distribution, c'est 110 milliards d'euros. Les transports, c'est 20 milliards d'euros. En outre, il y a les équipements de développement économique, par exemple le tourisme (le chiffre d'affaires touristiques des 10 pays partenaires est inférieur à celui de l'Espagne). Personne ne pourra faire face à ces 250 milliards d'euros, sans l'appui du secteur privé. C'est-à-dire, ni les budgets nationaux ni les budgets européens, ni les budgets de la coopération économique pour l'aide au développement pourront seuls faire face à cela. La clé du problème, ici, c'est la coopération économique entre les entreprises qui sont seules capables de mobiliser le capital, de créer des emplois et d'assurer le transfert des technologies.

Il faudra mobiliser dans les 10 ou 15 ans à venir 250 milliards d'euros en investissements en infrastructures d'utilité collective ou de développement socioéconomique

Troisième défi : il ne sert à rien de créer des emplois si ce ne sont pas des emplois riches en termes de main-d'œuvre et de mise à niveau. Il faut donc absolument investir dans le capital humain au Sud et il faut notamment se poser la question de l'adéquation des systèmes de formation avec les besoins du marché du travail. C'est un problème que nous avons nous-mêmes mis longtemps à résoudre en Europe et qui reste encore plus irrésolu au Sud qu'au Nord.

Enfin, l'environnement et la prévention du changement climatique. La mer Méditerranée est une mer fragile parce que c'est une mer fermée qui porte un tiers du trafic mondial maritime et concentre 80 % des sour-

ces de pollution sur ses littoraux. Sur ce point, le Plan Bleu a fait récemment une étude, avec le soutien de la BEI/Femip, selon laquelle, le changement climatique (qui est déjà perceptible) va bouleverser complètement l'organisation de nos économies en Méditerranée ; le changement climatique va entraîner la remise en cause de la gestion de l'énergie et de l'eau. Au Sud, ces deux secteurs sont des secteurs administrés avec pour conséquences une insuffisance de ressources mises à disposition des populations et un prix qui ne reflète pas la réalité des coûts. Pour servir les besoins d'investissements massifs que ces secteurs requièrent (triplément de la production d'électricité, doublement des ressources en eau livrées), il faudra soit demander un effort considérable au contribuable, soit libéraliser les secteurs pour pouvoir solvabiliser les investissements et permettre les transferts de technologies par l'arrivée de nouveaux opérateurs.

Quelles sont les conséquences de ce constat et de ces quatre défis ? À mes yeux, encore une fois de banquier, ce constat implique des changements fondamentaux dans le Processus de Barcelone ; non pas tellement dans ses objectifs mais dans sa conduite : le Processus de Barcelone devra dépasser le niveau d'une coopération d'État à État pour investir dans la mésoéconomie. C'est-à-dire, dans les « corps intermédiaires » parce ce sont eux qui sont les mieux à même de gérer ces bouleversements : la transition économique ne se décrète pas. Elle n'est réalisable que si elle est accompagnée par les corps sociaux qui transforment cet objectif en une ambition collective portée par l'ensemble de la société. Et, à cet égard, les corps intermédiaires capables de relayer cette ambition sont l'entreprise, l'Université, le secteur bancaire et l'infrastructure financière qui l'anime.

Il va falloir donc que le Processus de Barcelone se fixe comme premier grand objectif de créer les conditions de la concentration du savoir en Méditerranée et de sa dissémination entre le Nord et le Sud, non seulement par la mobilité des personnes mais aussi par celle de l'information.

La deuxième conséquence, c'est que l'Union pour la Méditerranée doit créer les conditions de la confiance

et de l'anticipation des opinions publiques, des acteurs économiques, de ceux qui font le partenariat. Et là, encore une fois, ce n'est pas par la seule coopération interétatique qu'on peut y arriver.

Enfin, la troisième conséquence sur la gestion du Processus de Barcelone, c'est qu'il va falloir décentraliser la coopération pour inclure parmi les acteurs

des collectivités territoriales et les sociétés civiles. Ceci est un immense chantier : nos pays d'Europe ont mis deux siècles à le réaliser et ce sera une mutation profonde pour les pays du Sud que d'accorder une réelle autonomie (politique, économique et financière) à leurs collectivités locales et d'établir un dialogue respectueux avec leurs sociétés civiles.

L'IMPLANTATION DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE. SITUATION EN 2010 ET PERSPECTIVES POUR 2010-2015

Azzam Mahjoub. Université de Tunis El-Manar

1. LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE (ZLE). UE, PARTENAIRES DU SUD ET DE L'EST MÉDITERRANÉENS (PSEM¹), UNE ÉVOLUTION À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Les PSEM en développement partenaires de l'UE dans le cadre du PEM (Barcelone) ou de la PEV évoluent dans leurs relations avec l'UE à géométrie variable. Ainsi, il y a une certaine diversité politique, économique et sociale de ces pays, donc des différences dans les progrès accomplis en matière de libre-échange et de réforme.

Selon l'adhésion ou non à l'OMC, la conclusion ou non (la date) d'Accords d'association et de plans d'action, on note des différences entre ces pays :

Les 4 pays les plus avancés dans le processus d'intégration commerciale avec l'UE sont la Tunisie (entrée complète en ZLE en 2008), le Maroc, l'Égypte et la Jordanie. Du reste ces 4 pays ont conclu entre eux un accord de libre-échange (Accord d'Agadir) entré en application en mars 2007.

Seuls de fait, la Tunisie et le Maroc peuvent se prévaloir d'une durée de mise en œuvre de l'accord de libre-échange avec l'UE suffisante pour dresser quelques bilans encore partiels et pour entrevoir des perspectives significatives. De ce point de vue, le cas de la Tunisie peut être illustratif jusqu'à un certain point des évolutions en cours concernant la mise en place de la ZLE avec l'UE.

	Adhésion OMC	Accord d'association	Plans d'action
Algérie	En cours	Juin 2005	-
Égypte	x	Conclu en 2001 Ratifié en avril 2003	2007
Jordanie	x	2002	x
Liban	En cours	2002	2007
Libye	-	Amorce de négociation	-
Maroc	x	1998	x
Syrie	-	Conclu en 2002 Non entré en application	-
Territoires palestiniens		x	x
Tunisie	x	1998 - Entré en application dès 1996	x

2. QUELS EFFETS ATTENDUS DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE ?

Il faut rappeler au préalable que dans les processus d'intégration Nord-Sud, du type PSEM-UE, deux effets majeurs sont attendus du point de vue des partenaires du Sud.

2.1. EFFET CROISSANCE – CONVERGENCE

- Un rythme de croissance plus soutenu.
- Une convergence, c'est-à-dire une réduction à moyen et long terme des disparités en terme de PIB par tête (PPA).
- Une compétitivité améliorée (part de marchés en accroissement).
- Une plus forte attraction d'Investissements directs étrangers (IDE).

2.2. EFFET INCITATION AUX RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET POLITICO-INSTITUTIONNELLES

Il faut rappeler à cet effet que concernant la ZLE et selon la Déclaration de Barcelone, les partenaires du sud et de l'est méditerranéens se sont engagés à procéder à des ajustements économiques et institutionnels à travers l'initiative de réformes structurelles fondamentales.

De même, la PEV voudrait être un partenariat pour la réforme, avec un système d'incitations aux réformes économiques, administratives et politiques (*benchmarking*) et de relations contractuelles de voisinage plus ou moins approfondies en fonction des progrès dans le processus de réforme. Sur la base de ces deux grands effets attendus, on se propose de faire un bref bilan surtout sur le cas de la Tunisie.

3. LA TUNISIE : UNE TRANSITION ÉCONOMIQUE RÉUSSIE ?

La ZLE avec l'UE a constitué un grand défi pour des pays à économie fermée et à marché protégé comme la Tunisie. La ZLE lance des défis pour l'État (manque à gagner fiscal) et pour les entreprises (concurrence avec risques de disparition, pertes d'emplois...) et offre des opportunités, en terme d'effets de traction vers le haut (croissance – compétitivité) et d'incita-

tion aux réformes par l'ajustement à la ZLE.

La période de transition de 12 ans a été traversée sans nul besoin de mesures de sauvegarde. Les mécanismes de rechange prévus par la ZLE en cas de menaces économiques graves n'ont pas été utilisés. De ce point de vue la Tunisie, est souvent citée comme un bon exemple de gestion économique de la période de transition.

4. LES EFFETS ÉCONOMIQUES DE LA ZLE

Le problème de l'imputation : dans quelles mesures peut-on imputer à la ZLE les évolutions économiques en termes de croissance et de compétitivité ? Jusqu'à un certain point, il est probable que, compte tenu de la forte ouverture commerciale de la Tunisie et notamment à l'UE (exportations + importations), les relations commerciales avec cette dernière ont un impact significatif.

4.1. EFFETS MACROÉCONOMIQUES (TUNISIE)

Croissance : Taux de croissance

1990-1995	3,9 %
1996-2006	4,9 %
Trend historique	5,1 %

Convergence : PIB/tête : base 100

(Union européenne monétaire)

1996	23 %
2005	30 %

Compétitivité : Parts de marché

(exportations tunisiennes/importations mondiales)

Stabilité	0,10 % (1996-2005)
-----------	--------------------

Investissements directs étrangers : IDE

Moyenne :

1990-1995	408 M \$ US (% monde = 0,19 %)
1996-2006	842 M \$ US (% monde = 0,10 %)

Moyenne industrie manufacturière : IDE

1995	15 M dinars
2006	350 M dinars

Évalué en euros : les IDE dans l'industrie manufacturière stagnent depuis 2001.

L'effet d'attraction d'IDE : bilan non positif.

4.2. EFFETS MACROÉCONOMIQUES POUR LES PSEM

Convergence :

- Peu de changements significatifs excepté en Tunisie (écart avec l'UE comparable à la Roumanie).
- Slovaquie : convergence significative.

Compétitivité (parts de marché) : exportations PSEM en % importations mondiales :

Globalement PSEM :	0,87 % (1996)
	1,15 % (2004)

Effet hausse prix pétrole : accroissement Algérie, Libye

- Accroissement léger : Égypte, Jordanie.
- Stabilité : Tunisie, Syrie.
- Baisse : Maroc.

Investissements directs étrangers IME (% monde) :

Moyenne :

1990-1995	0,76 %
1996-2006	0,98 %

En hausse : Algérie, Liban, moindre mesure Jordanie, Maroc (faible).

En baisse : Égypte, Tunisie, Syrie.

4.3. DEUX ATOUTS POUR LA TUNISIE

4.3.1. Un impact fiscal maîtrisé grâce à une transition fiscale réussie

La baisse des recettes douanières, de 22 % des recettes fiscales en 1996 à seulement 7 % en 2006, a été compensée dans un premier temps par une sensible augmentation des recettes de TVA et de droits de consommation (provenant largement de biens importés), puis dans un second temps par une forte augmentation de la fiscalité directe, liée à l'introduction d'avances de 10 % pour les importations et alimentée par la forte croissance du secteur exportateur.

L'exemple tunisien montre donc que la libéralisation des échanges n'est pas nécessairement synonyme

de pertes de recettes fiscales et de contraction des finances publiques, pour autant que cette transition est soutenue par des politiques économiques et commerciales appropriées et accompagnées.

La relative neutralité de la transition fiscale en Tunisie, en termes de pression fiscale (de 20,5 % en 1996 à 20,7 % en 2007 et 2008) a également facilité son acceptation. Le déficit budgétaire a été maintenu à 3 % du PIB.

4.3.2. Des filets sociaux nombreux

L'État tunisien consacre aux secteurs sociaux plus de la moitié de son budget. Les dépenses publiques d'éducation et de formation, d'intervention dans le domaine social, de soutien aux agriculteurs et au monde rural, de santé publique et de sécurité sociale continuent de représenter environ le cinquième du PIB. Depuis le milieu des années 80 avec la mise en place du programme d'ajustement structurel, la Tunisie a consolidé ou élargi les filets de sécurité à travers plusieurs programmes et divers organismes.

Ainsi, concernant la pauvreté monétaire sous sa forme extrême, est-il indéniable qu'elle a été fortement réduite en Tunisie et qu'elle doit être parmi les plus faibles dans les PVD. Il est certain que l'interventionnisme social continu des pouvoirs publics à travers une multitude de programmes a contribué à de tels résultats, même si les problèmes de ciblage et d'efficacité restent posés. Toutefois, la persistance forte du chômage, la précarisation de l'emploi (extension de l'informel) continuent à affecter une part non négligeable de la population.

4.4. LES EFFETS SECTORIELS : L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE

Un atout majeur : le programme de mise à niveau PMN. Il faut préciser que l'enjeu principal du processus de libéralisation commerciale concernait l'industrie manufacturière. Une part significative du PIB industriel manufacturier était menacée par le démantèlement tarifaire (et la fin de l'accord multifibre pour les textiles). La politique d'accompagnement se devait de relever le défi de l'ouverture

commerciale pour préserver, voire consolider le secteur industriel.

Depuis 1996, cette politique d'accompagnement a connu des évolutions pour s'adapter aux nouvelles contraintes. Au cœur du dispositif public, il y a le PMN avec ses programmes annexes (programme national pour la qualité, programme de la modernisation industrielle).

Globalement le secteur industriel manufacturier a résisté relativement aux mesures de démantèlement tarifaires

Le Programme de mise à niveau (PMN) : la mise à niveau de l'industrie encourage la restructuration des entreprises off-shore et on-shore en accordant une prime d'investissement dans plusieurs activités : l'investissement incorporel (assistance technique, certification de qualité...), les immobilisations (équipement, modernisation du processus de production...) et la restructuration financière.

Afin de remplir les conditions requises pour participer au programme de mise à niveau, les entreprises doivent répondre à plusieurs critères : être en activité depuis deux ans au minimum ; avoir un potentiel de croissance et un marché en expansion ; ne pas avoir des difficultés financières sérieuses.

À la fin de septembre 2007, les statistiques officielles font état de 2 594 demandes d'adhésions approuvées soit un volume de 4,2 milliards de dinars environ pour l'ensemble des industries manufacturières.

Par ailleurs, et selon les données du ministère de l'Industrie, sur l'effectif total des entreprises industrielles employant 20 personnes et plus, en Tunisie, soit près de 3 667 entreprises, le taux d'adhésion au PMN serait de 81 % (2 987 entreprises adhérentes sur 3 667).

La structure des entreprises adhérentes reflète en gros celles des entreprises de plus de 20 emplois recensés par l'API. Le taux d'adhésion varie de 62 % dans les IMCCV à 90 % dans les ICH et les ID.

Il s'agit donc d'un programme « souverain » ambitieux qui a vu l'adhésion des 4/5 des entreprises industrielles de plus de 20 emplois. Au vu du bilan dressé, les résultats sont certes mitigés, mais on admet d'une manière générale que par son existence et son ampleur, il a contribué à la relative bonne résistance du secteur industriel (à des degrés divers selon les sous-secteurs).

Le passage du PMN à une deuxième étape avec 7 programmes PHARE montre une continuité et une consolidation de la politique publique d'appui au secteur industriel. Par ailleurs, la loi et les mécanismes institutionnels pour le redressement des entreprises en difficulté ont à leur tour contribué au sauvetage de centaines d'entreprises et de dizaines de milliers d'emplois.

Un autre mécanisme relevant de la politique commerciale a dû jouer pour limiter les effets négatifs de la déprotection. Il y a d'une part la hausse de la protection effective consécutive à l'élimination des droits de douane sur les intrants (équipements, semi-produits, matière première...) importés notamment pendant les premières phases du démantèlement.

De plus, le recours aux barrières non tarifaires (BNT) prenant diverses formes (prix de référence, cahiers des charges, contrôle technique à l'importation...) a contribué à continuer à protéger jusqu'à un certain point l'industrie tunisienne menacée par la déprotection.

Sur le plan quantitatif, en suivant les paramètres économiques clés, il y a lieu de retenir que globalement le secteur industriel manufacturier a résisté relativement aux mesures de démantèlement tarifaires (et de la fin de l'accord multifibre) avec toutefois des difficultés encore persistantes depuis le début de l'année 2000, en particulier dans les textiles (ITHC) où la crise demeure aiguë (croissance encore négative) avec semble-t-il très récemment une tendance à la reprise.

5. LES OBSTACLES

5.1. LIBÉRALISATION COMMERCIALE – OUVERTURE ÉCONOMIQUE

Certes la Commission européenne² signale des progrès pour la plupart des PSEM en matière de

libéralisation commerciale (abaissements tarifaires, mise en œuvre des accords de libre-échange ALE avec l'UE) se traduisant par un accroissement de volume des échanges commerciaux pour les biens entre PSEM et UE. À ce titre, la CE signale les réformes entreprises çà et là en Égypte en particulier et dans une certaine mesure en Tunisie pour faciliter les échanges extérieurs. Toutefois, d'une manière générale, les barrières tarifaires restent élevées (Syrie, Égypte, Maroc).

La relative faible libéralisation commerciale et par là la persistance d'une forte protection tarifaire et non tarifaire constituent les obstacles à l'intensification des échanges Sud-Sud en particulier

L'indicateur élaboré par *Economic Freedom* comprend 10 composantes dont la liberté commerciale : l'indice de liberté commerciale prend en compte le tarif moyen pondéré et les BNT. Il varie de 0 à 100. Plus le score est élevé, plus la liberté commerciale est forte. Par comparaison avec la Roumanie et la Slovaquie, et à l'exception du Liban, la moyenne des PSEM est faible, avec des évolutions négatives au Liban, en Libye et en Syrie. Une plus grande libéralisation relative a concerné la Tunisie et dans une moindre mesure l'Égypte et la Jordanie.

5.2. LE CLIMAT DES AFFAIRES

Globalement et par comparaison, le rythme des réformes tendant à améliorer le climat des affaires reste faible. Ceci est de nature à expliquer les contre-performances en matière de compétitivité et de productivité (sauf en Tunisie relativement).

Les facteurs négatifs fréquemment cités par les entrepreneurs :

- La rigidité persistante des marchés du travail (conditions d'embauche, etc.).

- La qualité plutôt médiocre des systèmes éducatifs.
- Les problèmes liés à la réalisation et à la mise en œuvre effective des contrats (temps, procédures...).

5.3. LES INSTITUTIONS PUBLIQUES ET LES SYSTÈMES DE GOUVERNANCE

Qualité de l'administration publique : en dépit des progrès, la moyenne régionale est en deçà de la moyenne mondiale. La lutte contre la corruption : l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, la Libye, le Maroc (récemment) ont ratifié la convention internationale contre la corruption (UNCAC). La Syrie et la Tunisie pas encore. À l'exception du Maroc et du relatif bon score de la Jordanie, les autres pays ont vu la situation se détériorer (Liban, Égypte, Syrie, Libye).

6. LES PERSPECTIVES : EN BREF

6.1. VERS L'APPROFONDISSEMENT DE L'INTÉGRATION

À l'exception de la Tunisie et du Maroc, la plupart des autres partenaires auraient de 4 à 9 ans de plus pour l'accomplissement de la ZLE avec l'UE. De plus, la CE met en exergue les faibles progrès dans le domaine des services et des investissements directs étrangers (IDE). Du reste, une nouvelle orientation a commencé à se dessiner depuis octobre 2007 pour des accords de libre-échange approfondis (DFTA) incluant tous les biens et services.

Un groupe de travail a été constitué en 2008 à cet effet pour tracer un carnet de route avec les nouvelles étapes pour 2010 et après, en intégrant les questions relatives à l'agriculture et la pêche, les BNT, les services, les lettres d'établissement, les accords de conformité, la convergence réglementaire...

Les négociations sont en cours sur le plan bilatéral avec la Tunisie, le Maroc et l'Égypte (bientôt Israël). La Jordanie a conclu déjà un accord dans ce sens en 2006. Toutefois, la CE rapporte qu'aucun progrès n'a été réalisé avec la Syrie, le Liban et les autorités palestiniennes.

6.2. L'ACCORD D'AGADIR EST PROMETTEUR

Il faut préciser qu'au sein du groupe d'Agadir, la faible concentration, signe d'une diversification des produits

à l'exportation, est de nature à favoriser le commerce intra-Agadir. Il existe donc un potentiel jusqu'alors inexploité.

De plus, en terme de niveau de complémentarité, il est par exemple plus élevé et supérieur à celui de la CAN, ce qui est de nature à ne pas imputer à ce facteur la faiblesse des échanges intra-Agadir.

Une analyse plus fine pour chaque couple partenaire au sein du groupe d'Agadir et dans les 12 configurations (partenaire – partenaire) possibles, l'indicateur montre une complémentarité plutôt élevée pour l'Égypte et le Maroc, la Jordanie et l'Égypte, la Tunisie et l'Égypte, ainsi que pour la Tunisie et la Jordanie. Tout semble indiquer que le potentiel de complémentarité au sein de ce groupe est relativement significatif.

De plus, le cumul Paneuromed pour les règles d'origine est prometteur. En effet, la zone paneuroméditerranéenne de cumul de l'origine est constituée de 25 pays de l'UE, des pays de l'AELA (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse), de la Roumanie, de la Bulgarie, des îles Féroé, de la Turquie et des pays partenaires méditerranéens : PPM (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens et Tunisie). Le cumul Paneuromed s'applique dorénavant aux échanges entre les 4 partenaires de l'Accord d'Agadir et entre les 4 partenaires et les 25 pays de l'UE.

Toutefois les blocages concernent la dimension institutionnelle. En effet, sur le plan interne, on relève dans les 4 pays, et à des degrés divers, que le cadre institutionnel est encore fragile et incomplet pour établir des économies de marché ouvertes (lois sur la concurrence, efficacité et transparence de l'administration, compétence et indépendance des juges).

Les faiblesses institutionnelles internes rejaillissent sur la gestion des relations commerciales et interétatiques en général. L'absence d'institutions solides constitue un obstacle non négligeable. En effet, des règles et réglementations plus au moins vagues, imprécises offrent de grandes marges pour l'arbitraire, la discrimination par l'administration douanière souvent bureaucratique et peu efficiente.

Enfin, la multiplicité des accords d'intégration sont un véritable puzzle avec des problèmes de cohérence, de compatibilité/opposition, d'où une gestion complexe handicapant le processus d'intégration.

Notes

1. Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie et Territoires palestiniens (quand les données sont disponibles).

2. *European Economy. Occasional Papers*, n° 40, août 2008 ; European Neighbourhood Policy, *Economic Review of EU ENP Countries*.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES 2014-2020 : QUELS INSTRUMENTS FINANCIERS POUR LA MÉDITERRANÉE ?

Iván Martín. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Espagne

Le nouvel instrument européen de voisinage et partenariat (IEVP) est entré en fonctionnement en janvier 2007, englobant en un seul instrument de financement de la politique européenne de voisinage (PEV) les fonds MEDA, Phare, Tacis et d'autres programmes plus spécifiques (comme Interreg) de soutien aux pays voisins de l'Union européenne. Alors que la première révision intermédiaire des instruments financiers pour les actions extérieures¹, IEVP compris, vient à peine de paraître, il s'impose de réfléchir à la nécessité de prévoir de nouveaux instruments dans les relations entre l'Union européenne et ses voisins méditerranéens, étant donné que 2010 sera l'année de l'ouverture des négociations pour les perspectives financières 2014-2020.

Dans cette brève communication, sur un sujet si complexe et qui se trouve au cœur même des relations euroméditerranéennes, je tenterai dans un premier temps d'expliquer pourquoi je crois à la nécessité de prévoir de nouveaux instruments financiers, si nous voulons relever les défis économiques et sociaux auxquels la région devra faire face. Je me pencherai ensuite sur le genre d'instrument qu'il conviendrait de dessiner. Pour finir, j'ajouterai quelques réflexions opérationnelles préliminaires.

LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEL INSTRUMENT FINANCIER

Partons de deux constats. Comme cela a été dit lors de l'intervention précédente, certains des grands défis économiques, politiques, sociaux et culturels

du monde, en ce début du XXI^e siècle, convergent en Méditerranée. En réalité, les grands défis auxquels l'Union européenne devra faire face en Méditerranée n'ont guère varié depuis 1995 : immigration ; sécurité au sens large, y compris la menace terroriste ; écart des revenus entre le nord et le sud de la Méditerranée ; création d'emplois dans les pays arabes méditerranéens ; méconnaissance mutuelle et incompréhension entre les peuples (dialogue des cultures) ; et préservation de l'environnement partagé. Néanmoins, durant ces quatorze années, la plupart de ces problèmes se sont aggravés et, par conséquent, l'urgence à les aborder est devenue plus impérieuse. Mais encore, de nouveaux problèmes sont apparus qui posent de nouveaux défis, imminents dans certains cas ; la Méditerranée devra notamment affronter trois courses contre la montre qui détermineront sa destinée dans les années à venir : la question de l'énergie et du changement climatique, accès à l'eau compris, la création d'emplois et la sécurité alimentaire.

Par ailleurs, la réponse donnée par l'Union européenne à ces défis en Méditerranée, par l'intermédiaire du Partenariat euroméditerranéen issu de la Déclaration de Barcelone de novembre 1995 et de la politique européenne de voisinage mise en place en 2005, est clairement insuffisante pour y faire face, de sorte que le maintien du statut quo dans les relations euroméditerranéennes comporte des risques graves pour la stabilité de la région².

L'expiration de la période d'exécution des fonds

MEDA (1995-2006) nous permet d'évaluer leur efficacité, leur fonctionnement et leur impact³. Au-delà de l'aide inestimable aux politiques de réforme structurelle et de stabilisation budgétaire de la région, qui a contribué de manière significative à l'assainissement macroéconomique des pays partenaires méditerranéens (PPM) et à quelques réussites très limitées de projets sectoriels ou régionaux, je pense qu'il n'est pas exagéré de constater l'existence d'un large consensus autour de l'idée que les programmes MEDA ne sont, ni par leur volume ni par leur conception, un instrument apte à répondre aux énormes défis posés en Méditerranée en termes d'emploi, en termes d'environnement, en particulier d'accès à l'eau dans la région, en termes d'éducation et, bien entendu, pas davantage en termes de convergence⁴.

Les chiffres de la coopération économique euroméditerranéenne restent insignifiants comparés à l'ampleur des défis et à la population de la région

De fait, force est de reconnaître que les instruments financiers dont nous disposons actuellement n'arrivent même pas à compenser les pertes de revenus de l'État enregistrées par les pays partenaires méditerranéens suite au démantèlement des tarifs douaniers sur les produits industriels européens après la création des zones euroméditerranéennes de libre-échange. Le cas du Maroc peut servir d'exemple ; à trois ans de l'achèvement de sa zone de libre-échange, ses recettes tarifaires ont diminué de 450 millions d'euros par an (par rapport aux recettes qu'il aurait enregistrées s'il n'avait pas réduit ou éliminé les tarifs douaniers sur les produits industriels européens), tandis qu'il perçoit de l'Union européenne au titre de la coopération économique et financière (dans le cadre de l'IEVP) quelque 165 millions d'euros annuels, autrement dit, pas de quoi compenser les pertes de revenus financiers de l'État⁵.

En effet, bien qu'appréciable en valeur absolue, puisque l'on approche du milliard d'euros annuel, les chiffres de la coopération économique euroméditerranéenne restent insignifiants comparés à l'ampleur des défis et à la population de la région (déjà près de 180 millions de personnes) : nous parlons de quatre ou cinq euros annuels par habitant, alors qu'en Europe on considère nécessaire atteindre au moins deux cents euros par habitant et par an pour parvenir à mettre en place une véritable politique de convergence. Je pense en effet que les programmes MEDA ont mis en évidence l'existence d'un seuil minimal d'efficacité au-dessous duquel les retombées de l'aide sont absorbées par les procédures bureaucratiques, l'assistance technique, la planification, etc. Or, les fonds MEDA et l'IEVP sont loin d'atteindre ce seuil (dans le cas des fonds MEDA, la fragmentation des projets est un obstacle supplémentaire à leur efficacité). Certes, du point de vue quantitatif, l'IEVP s'est traduit par une certaine augmentation des ressources, mais de façon plutôt marginale, puisque nous sommes passés de moins de quatre euros à un peu plus de cinq par habitant et par an, ce qui est un progrès mais n'altère guère l'appréciation globale que mérite le montant de cette aide. De ce point de vue, il est vrai que l'aide budgétaire directe (transferts financiers destinés à des secteurs concrets liés à l'avancement des réformes dans ces secteurs) qui est en train de s'imposer comme modalité privilégiée de l'aide en Méditerranée est un mécanisme de distribution des apports qui minimise la question des procédures bureaucratiques et les frais de gestion. C'est donc probablement la meilleure façon de déboursier des sommes relativement petites, comme dans le cas de la coopération euroméditerranéenne ; en effet, cette modalité d'aide a remplacé en grande partie le financement par projets dans le cadre de la PEV. Le montant total annuel de l'aide budgétaire directe aux pays de la PEV/IEVP est passé de 397 à 635 millions d'euros en 2007⁶.

Même ainsi, il convient de souligner que l'IEVP introduit une innovation très intéressante, à savoir les 5 %

de fonds réservés aux programmes de coopération transfrontalière sous-régionaux ou bilatéraux, complétés par un montant équivalent de fonds structurels européens (qui finançaient les projets Interreg jusqu'à présent), au total 1 180 millions d'euros. Ces programmes de coopération transfrontalière reprennent la méthodologie des fonds structurels européens, bien que légèrement simplifiée dans certaines procédures. Malheureusement, alors que le Programme du bassin méditerranéen est déjà en route (même si tous les pays du Sud n'y ont pas encore adhéré), parmi les trois autres programmes bilatéraux établis en Méditerranée, deux sont bloqués entre l'Espagne et le Maroc pour des raisons politiques ; en revanche, le troisième, entre la Sicile et la Tunisie, a déjà été approuvé.

L'Union pour la Méditerranée, pour sa part, ne semble pas apporter beaucoup de valeur ajoutée en termes de mobilisation de nouvelles ressources financières et moins encore dans le contexte actuel de crise économique mondiale. En effet, aucun engagement financier précis n'a été assumé, ni au Sommet de Paris de juillet 2008, ni à la réunion ministérielle de Marseille de novembre 2008, pour financer les projets régionaux sélectionnés. La Déclaration de Paris soulignait, en son point 31, que « [...] L'Union pour la Méditerranée mobilisera des moyens de financement supplémentaires pour la région, essentiellement par l'intermédiaire de projets régionaux et sous-régionaux. Sa capacité à attirer des moyens financiers supplémentaires en faveur de projets régionaux, assortie d'un haut niveau de coordination entre les donateurs, constituera sa valeur ajoutée, le financement provenant essentiellement des sources suivantes : participation du secteur privé ; contributions du budget de l'Union européenne et de tous les partenaires ; contributions d'autres pays, d'institutions financières internationales et d'organismes régionaux ; facilité euroméditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) ; l'enveloppe IEVP Euromed, le fonds d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage et l'instrument de coopération transfrontalière de l'IEVP, ainsi que les autres instruments applicables aux pays visés

par l'initiative, pour lesquels les règles de sélection et de procédure habituelles resteront applicables ». Dans la Déclaration de Marseille, il a été spécifié (point 14) que : « Le financement et l'exécution des projets seront précisés au cas par cas par les partenaires intéressés conformément à leurs propres procédures et par l'entremise de sous-groupes ad hoc ». Autrement dit, dans la mesure où l'assignation de fonds européens est arrêtée jusqu'en 2013, les mécanismes financiers prévus pour l'Union pour la Méditerranée ne vont pas au-delà des mécanismes traditionnels de financement des projets applicables à d'autres domaines.

Il convient de parler de l'intérêt d'explorer la possibilité de concevoir et d'introduire de nouveaux instruments financiers en Méditerranée

Qui plus est, les débats et propositions qui ont précédé la création de l'UpM ont mis en lumière que l'un des axes essentiels pour renforcer le Partenariat euroméditerranéen doit s'appuyer sur la construction d'infrastructures de toute sorte (énergie, transports, dépollution...) et, par ailleurs, que le succès de la plupart des initiatives envisagées (en particulier en matière d'énergie, de financement et d'investissement, ou concernant l'eau) passe par une série de réformes de politiques d'accompagnement assurant la création d'un climat propice à l'initiative privée qui, malgré les progrès enregistrés, ne sont pas achevées dans les pays partenaires méditerranéens. Or, l'expérience d'intégration européenne prouve que la construction d'infrastructures, même si exécutée par des entreprises privées, a besoin de financement public, notamment si l'on souhaite parvenir à un certain degré de cohésion régionale (ce qui transforme les infrastructures en de véritables biens publics dont la rentabilité sociale dépasse largement la rentabilité financière), surtout dans le cas des infrastructures environnementales. De même, l'acceptation sociale des réformes encouragées par l'Union européenne

dans le domaine économique et social est grandement facilitée quand elles s'accompagnent d'une enveloppe financière conséquente qui contribuera à palier leurs effets négatifs pour les collectifs touchés et à faciliter ainsi la transition.

C'est dans ce contexte, je pense, qu'il convient de parler de l'intérêt d'explorer la possibilité de concevoir et d'introduire de nouveaux instruments financiers en Méditerranée. Pour ce faire, je crois qu'il est essentiel de passer de la logique de coopération qui a primé jusqu'à présent dans la coopération euroméditerranéenne à la logique d'intégration, qui est sous-jacente, d'une certaine manière, à la politique européenne de voisinage, et de mettre en pratique ce qui est devenu un lieu commun de la rhétorique euroméditerranéenne : la Méditerranée n'est pas le passé de l'Europe, mais son avenir, et les problèmes des pays du sud de la Méditerranée sont de plus en plus des problèmes internes à l'Europe. Alors même que nous voulons avancer vers la création de la zone euroméditerranéenne de libre-échange en 2010 et la participation des pays partenaires au marché unique européen, cela doit aussi avoir des implications financières, comme les avait eues la création du marché unique en 1993, accompagné d'une triplification des fonds de la politique régionale européenne pour financer une authentique politique de cohésion.

En effet, la question clé des relations économiques euroméditerranéennes est la question de la convergence : sans convergence ni politique de convergence claire, le projet de Partenariat euroméditerranéen ou, à présent, d'Union pour la Méditerranée, n'a pratiquement plus de sens, et cela implique la coresponsabilité sur les effets des politiques appliquées.

Or, l'Europe a justement, au moins depuis 1993, un instrument politique très rôdé qui a prouvé son efficacité, la politique régionale européenne et plus précisément, la politique de cohésion qui a fonctionné exactement dans cette direction : réussir la convergence interne au sein de l'Espace économique européen, la coresponsabilisation du développement entre territoires à niveaux de développement très inégaux, tout en promouvant la mise à niveau,

la modernisation du tissu économique des régions à la traîne pour faire face à la concurrence au sein du marché unique. De fait, pour un économiste du développement spécialisé dans les pays méditerranéens, il est surprenant de constater à quel point les principes appliqués dans le cadre de la politique régionale européenne sont tout aussi saillants dans le cadre de la coopération euroméditerranéenne : la complémentarité (c'est-à-dire le cofinancement, un élément essentiel de l'appropriation), l'additionnalité (la nécessité de ne pas remplacer de fonds nationaux), la cohérence (un seul cadre de planification stratégique) ou la coordination (dans le cas des pays méditerranéens, avec l'État et avec les agents de la coopération internationale). Les instruments de cette politique régionale européenne sont les fonds structurels de diverse nature que l'Union européenne a mis en place : le FEDER, le FEOGA Orientation, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion...

La seule stratégie est de mettre en œuvre une véritable politique structurelle de convergence dans les PPM

Ainsi la seule stratégie capable d'élucider toutes les inconnues posées, autrement dit, de combiner un investissement colossal en infrastructures dans les PPM avec un coup de pouce aux réformes aussi énergique que celui qui est attendu de la politique européenne de voisinage, mais avec le paquet pertinent de stimulations, de constituer un véritable partenariat ouvrant une voie de convergence entre le nord et le sud de la Méditerranée pour instaurer à moyen terme des liens véritables entre partenaires égaux de l'Union européenne et des PPM et de donner une réponse appropriée et cohérente aux grands défis économiques, sociaux, environnementaux, voire culturels que la Méditerranée est appelée à relever par des actions précises couronnées d'une dimension opérationnelle, la seule stratégie est effectivement de mettre en œuvre une véritable

politique structurelle de convergence dans les PPM, en mobilisant massivement les ressources financières de l'Union européenne en faveur du développement de ses voisins et partenaires de la rive sud de la Méditerranée du même ordre et de même nature que la mobilisation déjà engagée dans les élargissements européens successifs dans le sud de l'Europe autour des années 1980 et 1990 et dans l'est de l'Europe ces dernières années.

VERS UN FONDS EUROMÉDITERRANÉEN DE COHÉSION

J'aimerais aborder à présent les perspectives de l'extension de la méthodologie des fonds structurels aux pays du sud de la Méditerranée. Pour commencer, il faut souligner qu'il ne s'agit pas seulement, ni surtout, d'une augmentation substantielle des ressources financières disponibles (même si c'est aussi cela), c'est avant tout une méthodologie propre aux fonds structurels, qui déclenche un processus de mobilisation et de transformation institutionnelle (qui ne peut cependant pas fonctionner avec des montants dérisoires). Ils ont un effet transformateur, un effet de levier comme dirait le secteur financier, beaucoup plus important que celui d'une simple injection de ressources. Et ce, au moins à deux titres :

- En premier lieu, un effet de levier sur la mobilisation de ressources du secteur privé, c'est-à-dire, un effet multiplicateur. Pour le développement des pays du sud de la Méditerranée, cette mobilisation est indispensable mais sera très difficile à réussir si les ressources du secteur public ne sont pas mobilisées auparavant ; les investissements publics en infrastructures caractéristiques du mécanisme des fonds structurels constituent justement le facteur d'attraction majeur pour l'investissement privé (étranger et local) et de promotion de l'activité économique. L'expérience de l'Espagne dans les années 1990 en est un exemple excellent.
- En second lieu, un effet de levier sur les réformes. L'Europe offre d'excellents exemples : il est ainsi beaucoup plus facile de promouvoir n'importe quelle

conditionnalité envisagée, notamment en termes d'acceptation sociale des réformes, si elle s'accompagne d'une enveloppe financière conséquente garantissant, y compris à court terme, une analyse coût-bénéfice positive pour le pays et notamment pour les collectifs les plus touchés par les réajustements. Les résistances de certaines élites sociales et politiques aux réformes sont beaucoup plus faibles dans ce contexte.

Évidemment, les pays du Sud ne peuvent entrer, constitutionnellement, dans les clés de répartition de la politique régionale européenne, qui est limitée aux États membres. Mais rien n'empêche de créer de nouveaux instruments financiers calqués sur les fonds structurels, en s'en inspirant et en les adaptant aux circonstances des pays partenaires méditerranéens : pour commencer, un nouveau Fonds euroméditerranéen de cohésion qui reflèterait l'engagement européen sur la convergence économique et non seulement législative de ses voisins.

Pour des raisons liées au volume de ressources nécessaires autant qu'à la préparation des pays partenaires bénéficiaires (capacité d'absorption), il serait impensable de l'étendre d'emblée à tous les pays : il faudrait moduler un nouvel instrument en fonction de l'avancée des réformes dans chaque pays et de l'évolution de ses capacités d'absorption à la fois financières et institutionnelles. Dans une première étape, une approche pragmatique consisterait à aborder cette question en visant un consensus pour un pays du Sud et un pays de l'Est (car bien que mon analyse ne porte que sur les pays méditerranéens voisins, de toute évidence, nous devrions envisager une innovation de cette nature pour le sud et l'est de l'Europe simultanément) et commencer à appliquer dans ces pays le nouvel instrument à caractère pilote à l'aide d'un fonds de cohésion-pays.

De fait, un mécanisme incorporant un élément de modulation similaire, bien que d'un montant beaucoup plus limité, a été établi dès 2007 avec l'Instrument de gouvernance, dont les fonds n'ont été assignés qu'à l'Ukraine et au Maroc jusqu'à présent.

En effet, il est évident que, parmi les pays partenaires méditerranéens, le Maroc serait la meilleure option en vue de l'application de ce nouvel instrument financier de cohésion et ce, pour de nombreuses raisons, celles-là mêmes qui ont abouti au document conjoint sur le statut avancé, accordé au Conseil d'association UE-Maroc du 13 octobre 2008⁷. Par ce document, il est précisément accordé au Maroc « un soutien financier approprié et en phase avec l'ampleur et le caractère ambitieux » du statut avancé, et les parties s'engagent à une « réflexion conjointe [...] en vue de franchir, à partir de 2013, une nouvelle étape pour l'accès aux moyens financiers communautaires adéquats pour accompagner le Maroc dans une logique de la politique régionale et de cohésion de l'UE et d'adoption de nouvelles procédures de mise en œuvre » ; c'est-à-dire, pour envisager un type de participation aux fonds structurels européens.

En termes opérationnels, nous devons être conscients que les fonds structurels ont fonctionné dans certains pays ou régions européennes et pas dans d'autres. Il serait extrêmement intéressant de savoir pourquoi et d'essayer d'en tirer des conclusions pour la Méditerranée également. C'est pourquoi il faudra envisager l'analyse exhaustive de l'expérience européenne en matière de politique régionale de cohésion du point de vue méditerranéen.

Par ailleurs, les fonds structurels européens ont développé une grande variété d'instruments et d'objectifs adaptés aux réalités spécifiques de chaque région européenne, avant de parvenir à leur complexité actuelle. En revanche, je crois que, concernant le nouvel instrument envisagé pour les pays méditerranéens, il serait beaucoup plus efficace dans cette première phase de créer un seul fonds qui regrouperait les différents objectifs, en particulier s'il est prévu de se concentrer sur un pays pilote : le Fonds euroméditerranéen de cohésion⁸.

De toutes manières, il faudrait amorcer au plus tôt le débat sur la définition opérationnelle des modalités d'extension de la politique régionale européenne (et des fonds structurels) dans les pays du Sud méditerranéen (l'Union européenne s'y étant formellement

engagée dans le cadre du statut avancé du Maroc) : création d'un fonds de cohésion spécifique ou d'une modalité de participation à la politique régionale européenne (beaucoup plus compliquée du point de vue juridique et constitutionnel) ; articulation sur un seul fonds-pays ou plusieurs fonds structurels thématiques, comme dans le cas de l'Europe (et dans le cadre de la PEV, avec l'Instrument de gouvernance et le Fonds d'investissement de voisinage⁹), système de programmation et rôle des différentes instances de gouvernement, supervision de la Commission, etc.

Il faut également souligner que l'approche territoriale des fonds structurels est très différente de l'approche macroéconomique ou sectorielle suivie jusqu'à présent dans le cadre de la coopération euroméditerranéenne. En effet, ainsi que l'a remarqué Jorge de la Caballería dans son intervention, ces dernières années la Commission a fait plus largement appel à l'aide budgétaire directe (transferts financiers destinés à des secteurs précis, liés en principe à l'avancement des réformes) au lieu du financement par projets qui avait primé dans le cadre des programmes MEDA. L'aide budgétaire directe est allée jusqu'à financer 100 % de la coopération financière totale dans le cas du Maroc en 2007 et 88 % cette année dans le cas de l'Égypte. Or, pour appliquer cette nouvelle approche territoriale, nous manquons aujourd'hui d'un instrument aussi essentiel qu'un rapport de cohésion dans la région euroméditerranéenne, à la manière des rapports émis pour les régions européennes. Et c'est une question fondamentale pour toute extension de la méthodologie des fonds structurels.

Concernant les ressources nécessaires, nous pouvons dire qu'en appliquant à un pays comme le Maroc la limite des fonds structurels fixée dans les dernières perspectives financières 2007-2013, équivalant à 4,25 % du PIB d'un pays, nous parlerions d'environ deux milliards d'euros par an, ce qui reviendrait à multiplier la coopération actuelle par 14 (voir tableau). Ce montant paraît énorme, mais il est toujours possible d'appliquer le nouveau fonds par étapes, en augmentant progressivement les

dotations annuelles de sorte à arriver en 2020, par exemple, à l'équivalent de 2 % du PIB, environ un milliard d'euros par an qui se traduirait par un véritable saut qualitatif pour la coopération financière avec le Maroc et, prévisiblement aussi, pour ses perspectives de convergence. Il faudrait compléter ce fonds-pays par un mécanisme de modulation qui garantirait une augmentation progressive des aides structurelles (d'un montant qui pourrait avoisiner celui du fonds-pays) pour tous les pays intégrés dans le système en fonction de l'avancée de leurs réformes et du développement de leurs capacités administratives et institutionnelles conformément à une feuille de route déterminée (selon le modèle de la PEV, mais avec des plans d'action plus précis en termes de calendriers, priorités et ressources et avec une application effective des principes de différenciation et de conditionnalité positive). Ces ressources financières renforceraient la coopération bilatérale et ne remplaceraient pas les ressources assignées aux projets régionaux dans le cadre du PEM, qui ont un rôle structurant.

La crise économique ne fait qu'accentuer les enjeux posés par le manque de convergence et, par conséquent, la nécessité d'un instrument de ce genre. Je pense qu'il serait bon de faire un effort de pédagogie

politique comme nous l'avons fait en Europe en publiant le rapport *Le coût de la non-Europe* (Rapport Cecchini) ; il conviendrait aussi de faire un exercice de prospective et d'analyser en profondeur les « coûts de la non-convergence » en Méditerranée pour les pays partenaires méditerranéens, mais aussi pour l'Europe (par rapport, entre autres, à la nouvelle approche globale de la politique migratoire européenne). L'Union européenne a toujours fait preuve d'une capacité de mobilisation exceptionnelle pour affronter les défis communs et les avis sont unanimes pour dire aujourd'hui que la Méditerranée en est un.

QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

Quant à la gestion de cet éventuel instrument financier pour la période 2014-2020, de toute évidence, en plus du rapport cité sur la cohésion en Méditerranée, il conviendrait de préparer une étude préliminaire sur la transférabilité de ces fonds qui posent bien entendu de nombreux problèmes. Certains sont très complexes et délicats du fait justement de la méthodologie des fonds structurels qui renvoie à l'essence de la structure politique, économique et institutionnelle d'un pays.

J'aimerais rappeler ici trois questions qui me semblent fondamentales à ce sujet :

Sommes théoriques que percevraient les pays arabes méditerranéens en cas de transposition des normes de la politique régionale communautaire pour 2007-2013

	PIB (mill.)	PIB per capita (€)	Plafond théorique des fonds structurels (% PIB)	Plafond théorique annuel des fonds structurels*	Population (mill.)	Aide annuelle par habitant (€)**
Maroc	52 098	1 708	4,25 %	2 214	30,366	72,9
Algérie	92 745	2 770	4,25 %	3 942	33,481	117,7
Tunisie	24 662	2 459	4,25 %	1 048	10,077	104
Égypte	74 998	1 068	4,25 %	3 187	74,998	42,5
Jordanie	11 368	1 873	4,25 %	483	5,600	86,3
Liban	17 266	4 598	4,25 %	734	3,755	195,42

*Aide théorique obtenue en appliquant la limite maximale de 4,25 % du PIB fixée dans le document 15915/05 du Conseil de l'Union européenne du 19/12/2005. Il faudrait revoir ces montants à la baisse pour tenir compte des différences de pouvoir d'achat.

**À titre de comparaison, en 2007-2013 les 12 nouveaux États membres recevront une moyenne de 223 € par habitant et par an en fonds structurels. Pendant cette période, le Portugal et la Grèce recevront respectivement 245 et 223 € par habitant et par an.

Source : Élaboration propre à partir de données fournies par *Euro-Mediterranean Statistics*, EUROSTAT 2007.

- Le rôle de la Commission européenne est essentiel dans le cas des fonds structurels et il devrait l'être assurément aussi dans tout nouveau schéma de cohésion élargi au bassin méditerranéen, comme il l'est déjà pour le reste dans le cas des programmes MEDA et de l'EVP. Mais il faudrait mobiliser plus de ressources humaines car, à mon avis, nous en manquons sérieusement à la Commission européenne pour gérer les programmes méditerranéens.
- En deuxième lieu, une question clé très délicate a trait à la réforme et au renfort des autorités régionales et locales des pays bénéficiaires, puisqu'elles sont les gestionnaires directs de ces fonds. Dans le cas des pays partenaires méditerranéens, cela pose un problème éminemment politique. Accompagner l'autonomie politique, dont bénéficient déjà les municipalités de certains pays, en lui associant une autonomie administrative et financière réelle serait une condition préalable pour adopter cette démarche. Personnellement, je considère que, de ce point de vue politique, une approche globale telle que proposée, soutenue par des ressources financières substantielles, devrait permettre d'avancer dans cette direction. La question de la capacité administrative des autorités locales et régionales est plus facilement abordable : son développement fait partie de la procédure de transformation structurelle et la disponibilité de fonds et d'assistance technique enclenchera le développement des capacités nécessaires. En Espagne, nous le connaissons bien pour l'avoir utilisé dans la procédure de distribution et de gestion des fonds structurels, ce qui a amplement contribué à renforcer et à moderniser les administrations locales.
- Pour finir, l'élaboration d'un système unique de programmation conjointe et de planification stratégique (qui identifierait les retards structurels de chaque région, ainsi que ses ressources institutionnelles, humaines, économiques, financières...), exécuté sous forme de plans opérationnels avec un contrat unique (qui remplacerait les plans d'action de voisinage), où convergeraient tous les acteurs travaillant dans une région et toutes les modalités d'interven-

tion, tous les fonds et mécanismes faisant partie de ce grand instrument financier de cohésion, comme dans le cadre de la politique régionale européenne. Cela pourrait également servir à progresser dans la direction d'une plus grande cohérence entre les actions des différentes agences de coopération pour le développement (agences nationales, organismes internationaux, Commission européenne...) qui travaillent dans chaque pays et chaque région.

Nous sommes à quatre ans de l'entrée en vigueur des perspectives financières 2014-2020 et sur le point d'entamer les négociations. Dans cette période de transition, pendant laquelle nous serons toujours liés par les perspectives financières 2007-2013, il faut préparer le terrain pour s'assurer de pouvoir affirmer en 2020, 25 ans après la Déclaration de Barcelone, que le Partenariat euroméditerranéen aura encouragé une véritable phase de convergence dans la région. Pour ce faire, il est nécessaire d'avancer sur les fronts suivants :

- Assurer le succès des programmes de coopération transfrontalière qui pourraient servir de banc d'essais pour gérer ce type de fonds. Le Programme de coopération transfrontalière Espagne-Maroc, prévu dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat pour un montant de 156 millions d'euros pour l'Andalousie et le nord du Maroc et 32 millions d'euros pour les Canaries et le sud du Maroc en 2007-2013, est actuellement bloqué pour des raisons politiques bilatérales et les fonds assignés courent le risque d'être reprogrammés si ces pays ne parviennent pas à un accord avant 2010.
- Garantir une dotation de fonds appropriée en vue de l'application de la politique régionale aux pays méditerranéens et, à court terme, à certains d'entre eux comme le Maroc, bien que de manière progressive et partielle, au plus tard à partir de 2014, afin d'offrir à nos voisins du Sud une véritable perspective de convergence, un modèle à suivre (effet de démonstration) et une stimulation efficace pour avancer

dans les réformes. Pour avoir un impact réel sur le processus de transformation économique, politique et social des pays partenaires méditerranéens, il faudrait multiplier les fonds de coopération actuels de l'Union européenne avec ces pays.

- Profiter de cette période de transition (jusqu'en 2014) pour préparer convenablement l'application élargie de la politique régionale européenne dans trois domaines au moins : a) rédiger les rapports et les études nécessaires pour mettre en œuvre ces programmes dans le cadre d'un exercice de planification stratégique du développement régional dans les différents pays partenaires méditerranéens, notamment au Maroc, selon le modèle des rapports de cohésion européens ; b) une analyse minutieuse de la transférabilité des fonds structurels européens et des problèmes de gestion politique, institutionnelle et financière qu'ils poseraient certainement, y compris la question des éventuelles réformes institutionnelles nécessaires ; etc) le développement des capacités institutionnelles et administratives des autorités régionales et locales qui, en principe, sont les vecteurs institutionnels de ces politiques. Rien n'empêche de s'atteler immédiatement à la préparation d'un rapport de cohésion et d'études de transférabilité, ni de lancer un programme ambitieux de renforcement des capacités (comme convenu pour les pays voisins de l'est de l'Europe et du Caucase méridional, dans le cadre du Partenariat oriental établi au Sommet de Prague le 7 mai 2009) : il s'agit de procédures qui demandent des ressources financières très modestes et qui sont abordables, y compris dans le cadre de la coopération bilatérale des pays européens. Et elles auraient des effets positifs même si cette application élargie de la politique régionale européenne n'aboutissait pas finalement.

C'est à mon avis le grand défi de l'Union européenne en Méditerranée, le véritable projet structurant pour l'ensemble de la région et la seule manière cohérente de répondre aux défis colossaux qui lui sont posés par le voisinage. L'Union européenne a l'expérience de sa

politique régionale, le savoir-faire institutionnel et, en y mettant toute sa volonté politique, elle a démontré avoir la capacité de mobilisation suffisante pour se doter des ressources requises. La convergence en Méditerranée n'est pas moins précieuse pour son avenir que la création du marché unique en 1993, de l'union économique et monétaire en 1999 ou de l'élargissement en 2004.

Notes

1. Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, COM(2009) 196 final, du 21 avril 2009.
2. Ce constat n'est pas nouveau. On le déduisait déjà de l'exercice de prospective réalisé dans le cadre de l'enquête *Dix ans du Processus de Barcelone. La société civile donne son opinion*, menée par l'IEMed en 2005 (<http://www.iemed.org/documents/surveyUK.pdf>), pp. 38-46.
3. Une évaluation officielle du programme MEDA II et de son application vient d'être publiée par la Commission européenne (http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2009/1264_docs_en.htm).
4. Pour une analyse récente sur la performance des fonds MEDA, voir Michal Natorski : *The MEDA Programme in Morocco 12 Years On: Results, Experiences and Trends*, « Documentos CIDOB Méditerranée », n° 11, Barcelone, Fundació CIDOB, 2008. http://www.cidob.org/en/content/download/7230/72561/file/doc_mediterraneo_11.pdf.
5. Iván Martín, « The Social Impact of Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco », *Mediterranean Politics*, vol. 9, n° 3, 2004, pp. 422-458.
6. Voir la brochure « Aide budgétaire : la manière efficace de financer le développement ? », http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/budgetsupport08_fr.pdf.
7. http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf.
8. Dans le rapport *Un Partenariat euroméditerranéen renouvelé pour la paix, l'emploi et le développement durable. Un nouvel élan du Processus de Barcelone basé sur la convergence*, élaboré par l'Institut de la Méditerranée, CESPI et l'IEMed pour la Commission interméditerranéenne de la CRPM pour le Sommet de l'Union pour la Méditerranée de Paris, de juillet 2008, les auteurs proposent de créer quatre fonds différents : Med-Regio, Agri-Med, Med-Funds et Cult-Med.
9. Voir une description de ces instruments dans Erwan Lannon et Iván Martín, *Rapport sur les progrès du Partenariat euroméditerranéen*, IEMed, 2009, pp. 40-41.

LES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES D'APPUI AUX RÉFORMES : DE L'APPUI BUDGÉTAIRE AUX JUMELAGES INSTITUTIONNELS

Jorge de la Caballería. Chef d'Unité « Programmes multi-pays » à l'Office de coopération EuropeAid, Commission européenne

Si vous me permettez, j'ai opté pour limiter ma présentation à deux instruments particulièrement emblématiques actuellement mis en œuvre dans les pays du voisinage afin de contribuer avec quelques données concrètes au débat ultérieur plus ouvert avec l'ensemble des participants.

L'APPUI BUDGÉTAIRE

Un survol rapide des chiffres dont dispose la Commission pour ce qui est de la dernière décennie mène d'ores et déjà à une première constatation : l'accompagnement par la Commission de « l'effort réformateur » dans les pays partenaires de la Méditerranée est un processus lent et laborieux mais qui, dans l'ensemble, porte ses fruits. Alors que certains qualifient ces réformes d'insuffisantes, voire d'inachevées, la plupart des spécialistes s'accordent sur le fait qu'elles sont aussi difficiles que réelles.

Le degré d'ambition varie certainement selon le contexte de chaque pays mais un fait paraît indéniable : sans la modernisation des administrations et l'ouverture des économies au commerce régional et international, les énormes défis auxquels font face les sociétés de notre voisinage Sud ne pourront être relevés. En tout état de cause, la lenteur de la mise en place des réformes ne stimule pas suffisamment les investissements, ne facilite pas la lutte contre le chômage et produit une crispation croissante du climat sociopolitique.

Une deuxième considération d'ordre général porte sur les modalités et l'efficacité de l'aide européenne

mise en œuvre par la Commission dans ces pays. Plusieurs critiques, voire quelques mythes infondés, circulent particulièrement en ce qui concerne l'aide budgétaire et il conviendrait de les écarter du véritable débat.

Le premier mythe est celui du décaissement rapide, tous azimuts et « indépendant de l'état d'avancement » qui, selon ses détracteurs, pousserait certains bailleurs de fonds – dont la Commission – à s'engager de façon prioritaire et essentielle par la voie de l'aide budgétaire afin de mieux faire face aux contraintes réglementaires internes. Cela ne répond pas à la réalité : (i) d'une part, la Commission n'emploie l'instrument que lorsque les conditions politiques (engagement dans le processus de réformes) et une bonne gestion des finances publiques du pays partenaire s'y prêtent et (ii) d'autre part, elle n'effectue les paiements (parfois partiels ou différés) que sur la base d'un dialogue constant. Pour preuve le fait que seulement quatre pays dans la région de la Méditerranée en bénéficient actuellement : l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

Le deuxième mythe a trait au fait que la Commission déboursait sans vérifier de façon suffisamment stricte le respect des « conditionnalités » jalonnant le progrès réformateur des administrations bénéficiaires. La réponse est encore négative ; de nombreux exemples témoignent de cette réalité lorsque l'on regarde de près les conditions effectivement requises pour le décaissement de l'aide budgétaire dans les quatre pays mentionnés. Force est

de constater que certaines tranches ne sont pas satisfaites en raison du manque de progrès, ce qui a régulièrement mené à des réaménagements des programmes concernés, voire au désengagement des montants alloués.

Troisième mythe : on n'obtiendrait pas les résultats escomptés ; en d'autres termes, ce serait du *money for nothing*. Quelques données concrètes pour illustrer la réalité de l'évolution de cet instrument dans le cadre de MEDA ont été commentées. Elles laissent apparaître qu'il y a eu bel et bien des résultats tangibles et que le poids de l'aide budgétaire par rapport au total de l'aide que la Commission met à disposition n'a cessé d'augmenter. À la lumière de ces résultats, plus de quarante programmes ont vu le jour depuis 2000.

Le poids de l'aide budgétaire par rapport au total de l'aide que la Commission met à disposition n'a cessé d'augmenter

À titre d'exemple sur les aspects les plus saillants par pays depuis le démarrage du Processus de Barcelone et au fil des présentations/discussions précédentes, je voudrais faire spéciale référence au :

- nombre considérable de programmes focalisés sur les secteurs sociaux, ainsi qu'à la priorité donnée à l'eau et l'assainissement ;
- taux de croissance raisonnablement élevés (surtout si on les compare à la moyenne européenne) des quatre partenaires engagés dans un processus de réforme. Ces taux tournent autour du 5 % au cours des cinq dernières années ce qui, comparé à la décennie précédente, s'élèverait à environ un point de plus en moyenne ;
- revenus per capita et évolution du pouvoir d'achat pendant la même période. La position relative de ces mêmes pays a été commentée avec comme exemple la Tunisie qui entre 1995 et 2005 a mieux évolué (sur la base de ces critères) que le Maroc.

Quelle que soit l'appréciation que l'on puisse porter sur l'impact de l'aide budgétaire dans le processus des réformes et sa traduction au niveau macroéconomique dans des avancées réelles dans certains de nos pays partenaires, le fait est que la Commission reste vigilante lors de l'utilisation de l'instrument. Nombre d'États membres continuent à attirer son attention sur le besoin de rester très prudent sans pour autant y contester formellement son efficacité. Par ailleurs, de nombreux autres facteurs influencent ce débat, que ce soit dans le cadre des rapports avec le Sud (Processus de Barcelone/UpM) ou de façon plus large dans le cadre de la politique de voisinage incluant les pays de l'Est. Il va de soi que la culture administrative de ces derniers étant assez différente, la Commission devra prendre en compte d'autres spécificités afin de développer l'instrument à l'Est dans les années à venir.

Enfin, les questions fondamentales que l'on doit se poser par rapport à l'instrument sont multiples : est-ce que nous partageons vraiment (bénéficiaires et bailleurs de fonds) les mêmes priorités ? La coordination est-elle bonne avec les autres donateurs, sommes-nous complémentaires ? Est-ce que nous faisons bon usage de nos ressources, par définition limitées ? L'exigence de conditions préalables en matière financière est-elle suffisante ? Ne faudrait-il pas plutôt conditionner cette aide au développement et à la pérennité des institutions démocratiques ?

LE JUMELAGE INSTITUTIONNEL

Cet instrument qui est né et a fait ses preuves dans le contexte des adhésions à l'Union européenne, a été étendu en premier lieu dans les pays de la Méditerranée en 2005 en s'inscrivant dans les priorités du Processus de Barcelone, des programmes indicatifs nationaux et, ultérieurement, des plans d'actions. Ce n'est que plus récemment que la Commission a été en mesure de le lancer à l'Est à la demande des pays partenaires s'engageant dans des processus réformateurs.

L'instrument vise essentiellement le rapprochement volontaire (et non la transposition) à la fois vers

l'acquis communautaire et vers les bonnes pratiques des administrations nationales européennes.

Vers la fin de 2008 plus de 150 projets de jumelage institutionnel sont en exécution ou en cours de lancement et les opérations s'étendent sur l'ensemble des pays partenaires du voisinage (actuellement 11).

Je voudrais attirer votre attention sur les aspects significatifs suivants :

- Courbe de croissance exponentielle fondamentalement alimentée par le pipeline de projets sollicités par les pays de la Méditerranée, notamment l'Égypte, le Maroc et la Tunisie.
- Éventail très large et varié de secteurs concernés. Presque tous les sujets de l'acquis communautaire font l'objet de demandes de projets avec une légère concentration (comme pour les jumelages « adhésion ») dans certains domaines dits classiques tels que le marché intérieur, l'agriculture, les questions sanitaires et phytosanitaires, les normes et standards, les douanes, etc. Ouverture également à des sujets particulièrement sensibles comme la justice et les affaires intérieures, l'environnement et les finances.
- Fort engagement des États membres dans la mise à disposition de ressources humaines (fonctionnaires/agents de l'administration publique) nécessaires à l'accompagnement des processus de modernisation des pays partenaires. En effet, 23 États membres ont à l'heure actuelle déposé au moins une proposition de jumelage voisinage et ce, malgré les restrictions budgétaires actuelles.
- Fin 2008 restent encore en tête en nombre de propositions soumises, la France suivie de l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Autriche.

Finalement, je voudrais faire trois remarques. Nombreux sont ceux qui conviennent que l'histoire la plus positive de l'Europe est celle de son dernier demi-siècle, celle de son intégration, celle des libertés partagées, voire celle du Marché unique. C'est donc tout à fait naturel que l'UE plaide dans ses rapports avec l'extérieur et plus concrètement dans le cadre du

partenariat de Barcelone pour une approche régionale ; il s'agit d'exporter à nos voisins les plus proches l'expérience que nous avons nous-mêmes vécue car nous l'avons particulièrement réussie. Tout semblerait indiquer que la bonne recette pour avancer dans la modernisation contient une bonne dose de cohésion interne. Sans cohésion pas moyen d'y aboutir, sans institutions il n'y a rien...

C'est tout à fait naturel que l'UE plaide dans le cadre du partenariat de Barcelone pour une approche régionale

Ces considérations nous mènent à une deuxième remarque qui porte sur ce que l'on pourrait appeler « le sentiment pessimiste de la rue » et qui dans un bon nombre de sociétés du Sud accuserait les pouvoirs dirigeants d'avoir vendu trop de fausses réformes ou d'avoir simplement omis de les entamer effectivement. Je ne crois pas que cela soit totalement vrai mais cette perception imprégnée d'une lassitude « décrédibilisante », à tort ou à raison, constitue une vérité aussi respectable qu'il convient de prendre en compte.

En d'autres termes, ensemble, on aurait tout d'abord mal expliqué ou pas expliqué du tout ce que la modernisation signifie pour les sociétés du Sud et, pire encore, leur pessimisme mettrait également en évidence le problème plus profond du manque dramatique de véritables institutions démocratiques permettant l'enracinement desdites réformes. Inachevées et lentes, celles-ci ne pourraient être véritablement effectives que dans un cadre véritablement démocratique, celui qui va bien au-delà des simples élections périodiques, celui des systèmes de contrôle permanents qui rendent possibles les véritables changements sociaux.

Il ne s'agit pas de passer une couche de peinture pour maintenir la façade du bâtiment en l'état, il faut s'engager dans des procès bien plus longs que les 10 années de MEDA. Il s'agit de cycles extrêmement

longs qui requièrent un effort soutenu de toutes les parties impliquées.

Finalement une troisième remarque ou question au sujet de laquelle on a beaucoup parlé ces jours-ci et qui se réfère au processus de décentralisation. Au péril de ne pas être bien compris (ou *politically not correct*), je pense qu'il faut oser dire que pour pouvoir faire de la véritable décentralisation, il faut d'abord avoir un État « en état » (c'est-à-dire opérationnel).

Notre expérience dans un bon nombre de programmes de renforcement institutionnel suggérerait qu'il

faut commencer en s'appuyant sur une administration étatique qui fonctionne convenablement avant de se hasarder dans des réformes des structures régionales dont l'articulation est aussi souhaitable que complexe.

Permettez-moi d'ajouter qu'à l'instar des processus de décentralisation et de déconcentration mis en place par la Commission, il faut franchir plusieurs étapes dans la complexité sans en brûler aucune. À chacun de le faire selon ses capacités et ses ambitions. Je ne pense pas qu'ici, comme pour l'Europe, il y ait une seule formule applicable à tous.

ANNEXE A

OPÉRATIONS DE SUPPORT DE BUDGET DANS LA RÉGION IEVP-SUD

Depuis 2000, plus de quarante programmes de support de budget et de support sectoriel ont été mis en œuvre dans le cadre des programmes MEDA et IEVP-Sud.

Depuis 2005, 31 programmes ont été mis en œuvre dans quatre pays :

- Maroc : 12 programmes.
- Tunisie : 7 programmes.
- Égypte : 6 programmes.
- Jordanie : 6 programmes.

QUELQUES EXEMPLES DE RÉSULTATS EFFECTIFS

- Maroc : réforme de l'administration publique ayant mené à une importante réduction du nombre de travailleurs du secteur public.
- Tunisie : réforme de la santé ayant mené à l'introduction d'un modèle d'assurance santé moderne.
- Égypte : avancée de la privatisation du secteur bancaire.
- Jordanie : baisse de la dette publique de 79 % du PIB en 2002 à 47 % du PIB en 2007 grâce aux réformes des pensions et de la taxe sur les produits et les services.

Appui budgétaire : pourcentage de l'appui par pays

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Maroc	73 %	100 %	0 %	67 %	78 %	67 %	66 %	100 %
Égypte	0 %	0 %	0 %	39 %	50 %	73 %	68 %	88 %
Jordanie	0 %	0 %	65 %	83 %	86 %	69 %	90 %	66 %
Tunisie	53 %	89 %	22 %	99 %	0 %	92 %	100 %	29 %

Appui budgétaire : pourcentage sur l'appui total à tous les pays de la région

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	30 %	32 %	16 %	41 %	37 %	49 %	46 %	48 %

Programmes d'appui budgétaire au Maroc

Titre du projet	Décision CR	Montant (M€)	Fin des opérations
Éducation de base (phase II)	1998 et 2006	20 M€	2008
FAS santé	2000	50 M€	2008
FAS eau	2001	120 M€	2006
FAS transport	2003	96 M€	2008
Développement institutionnel et stratégie migratoire	2003	67,6 M€	2008
PARAP I	2004	79 M€	2008
Résorption habitat insalubre	2005	90 M€	2008
Réforme de la fiscalité	2006	80 M€	2008
Couverture médicale de base	2007	40 M€	-
PARAP II	2007	73 M€	-
INDH	2007	60 M€	2011
Appui à l'alphabétisation	2007	17 M€	-

Programmes d'appui budgétaire en Égypte

Titre du projet	Décision CR	Montant (M€)	Fin des opérations
Programme de modernisation industrielle	1998	250 M€	2006
TEP B	2003	40 M€	2007
Secteurs de filage et tissage	2004	80 M€	2008
Réforme du secteur de l'eau	2005	80 M€	2008
Politique d'appui au secteur santé	2006	88 M€	2009
Politique d'appui au secteur éducation	2007	120 M€	2011

Programmes d'appui budgétaire en Tunisie

Titre du projet	Décision CE	Montant (M€)	Fin des opérations
Réforme assurance maladie	2000	40 M€	2007
Modernisation enseignement supérieur	2003	48 M€	2009
FAS IV	2005	78 M€	2008
Modernisation enseignement secondaire	2005	30 M€	2011
MANFORM II	2006	30 M€	2009
Appui à la compétitivité	2006	41 M€	2012
PA-GBO	2007	30 M€	2013

Programmes d'appui budgétaire en Jordanie

Titre du projet	Décision CE	Montant (M€)	Fin des opérations
SAF III	2002	59,8 M€	2006
Appui à la réduction de la pauvreté	2004	30 M€	2008
Facilité de réforme sectorielle	2005	40 M€	2008
Appui à la stratégie jordanienne d'éducation	2006	42 M€	2010
Appui à la mise en place de l'agenda national	2006	20 M€	2008
Appui au programme pour la réforme des finances publiques	2007	42,5 M€	2010

Développement humain – Classement PIB (PPA) – Moins classement IDH

Pays	1995	2000	2008
Maroc	- 26	- 22	- 18
Égypte	- 23	- 11	- 1
Jordanie	- 6	8	6
Tunisie	- 9	- 29	- 23

Croissance économique annuelle moyenne

Pays	Croissance économique (1995-2007)
Égypte	4,9 %
Maroc	4,2 %
Tunisie	5,1 %
Jordanie	4,3 %
UE 15	2,7 %

Source: FEMISE.

ANNEXE B

PEV ET JUMELAGE INSTITUTIONNEL

- La politique européenne de voisinage (PEV) a été développée en 2004 avec l'idée d'aller au-delà des accords commerciaux et de coopération en construisant un véritable partenariat privilégié pour partager des valeurs et des politiques communes.
- La caractéristique clé de la PEV réside dans les plans d'action bilatéraux accordés entre l'UE et chaque partenaire pour mettre en œuvre un programme de réformes économiques et politiques avec des priorités à court et à moyen termes.
- Le jumelage est une initiative de la CE conçue à l'origine pour soutenir les pays candidats à acquérir les compétences et l'expérience nécessaires pour adopter, mettre en œuvre et renforcer la législation de l'UE.
- Dans le cadre du partenariat privilégié de la PEV, le jumelage est étendu aux pays voisins de l'UE.
- Pays méditerranéens : depuis 2004 (programme MEDA)
- + Nouveaux États indépendants : depuis 2005 (programme TACIS)
- = Pays voisins : 1 partenariat depuis 2007 (IEVP)

- L'instrument de jumelage dans le contexte de la PEV est par conséquent programmé sur une base dirigée par la demande, dépendant du niveau d'intégration économique accordé et en fonction du niveau d'ambition de la relation politique.
- Les projets de jumelage dans le contexte de la PEV comprennent des éléments d'approximation aux acquis UE (pas d'intégration).
- L'extension est soutenue par un Twinning National Contact Point (NCP – Point national de contact de jumelage) dans le cadre du programme Administration Office (PAO – Bureau d'administration du programme).

JUMELAGE IEVP VS IPA (INSTRUMENT DE PRÉADHÉSION)

Principes identiques dans les deux zones :

- Les mêmes règles : « Manuel de jumelage commun ».
- Base dirigée par la demande.
- Lien avec les secteurs de la coopération prévu dans les accords bilatéraux avec l'UE (accession/voisinage).
- Expertise publique pair à pair.
- Résultats obligatoires : réforme de l'administration publique.

Différences fondamentales avec le jumelage IPA :

- Pas de perspectives d'accession à l'UE pour les pays PEV.
- Rapprochement volontaire des acquis communautaires (pas de transposition obligatoire).
- Les jumelages PEV sont dirigés par EuropeAid – DG AIDCO.
- Les jumelages IPA sont dirigés par la DG ELARG.

JUMELAGE DANS LES PAYS VOISINS PRINCIPALES DONNÉES ET CHIFFRES

Nombre total de projets PEV 2004-2007

Année	Nombre de projets (lancés, en cours, en préparation et terminés)
2004	15
2005	31
2006	45
2007	55
Total	146

ENPI Sud (par pays)

Pays	2004-2007 Lancés/en cours et terminés	2004-2007 En préparation/identification	Total
Égypte	7	21	28
Israël	-	2	2
Jordanie	9	1	10
Tunisie	16	2	18
Maroc	13	13	26
Liban	4	-	4
Total Sud (+ Est)	49 (64)	39 (82)	88 (146)

PROJETS DE JUMELAGE

ENPI Est (par pays)

Pays	2004-2007 Lancés/en cours et terminés	2004-2007 En préparation/identification	Total
Arménie	-	3	3
Azerbaïdjan	3	9	12
Géorgie	-	7	7
Moldavie	2	4	6
Ukraine	10	20	30
Total Est (+ Sud)	15 (64)	43 (82)	58 (146)

Projets de jumelage PEV 2004-2007 (par secteur)

Télécommunications	1
Concurrence	3
Emploi et affaires sociales	6
Santé et protection consommateurs	6
Statistiques	6
Douanes	7
Commerce et industrie	7
Agriculture	10
Énergie	10
Environnement	10
Transport	10
Justice et affaires intérieures	13
Finances et marché intérieur	20
Autres	37
Total	146

**L'ÉTAT DES RÉFORMES
POLITIQUES ET LES
DÉFIS DU PROCESSUS
DE BARCELONE À
MOYEN TERME**

INTRODUCTION

Hassan Abouyoub. Ex-ministre du royaume du Maroc

Ceci est le thème probablement le plus sensible, celui du dialogue entre le nord et le sud de la Méditerranée, avant Barcelone, pendant Barcelone et après Barcelone. Le développement économique et la prospérité partagée étaient la voie royale de la démocratie et de la bonne gouvernance. Et la voie royale évidemment pour neutraliser les vellétés terroristes ou les vellétés autres de l'islam politique ; c'était ça le supposé de la Déclaration de Barcelone.

Dans tous les Accords d'association qui ont été conclus, le préambule a été très clair sur l'adhésion aux valeurs communes, qui sont celles de la démocratie et de la liberté. Le deuxième volet, c'était l'installation de la démocratie comme instrument, comme véhicule pour un partage équitable des ressources, des connaissances et de la prospérité au niveau mondial.

À chaque réunion, le non-dit et quelquefois le dit étaient toujours construits autour du fait que les progrès en matière macroéconomique et en matière de compétitivité sont meilleurs qu'avant Barcelone, il n'y a aucun doute là-dessus. Mais les progrès au niveau de la gouvernance, du respect des droits de l'homme, de la règle du droit, de la démocratie, etc., sont très lents, voire en régression, au prétexte que pour combattre le terrorisme, il faut museler les diversités d'opinion dans les pays concernés.

On a vu effectivement des régressions majeures dans des pays du sud de la Méditerranée autour de ce problème de l'accès au pouvoir de l'islam politique côte à côte. Et je dois dire que l'Europe a toujours été

mal à l'aise pour pousser loin la conditionnalité démocratique ou de gouvernance appropriée et conforme aux engagements et aux valeurs partagés au sein de l'Union européenne.

Mais l'Europe elle-même ne donne pas toujours le bon exemple. Selon le dernier classement de Transparency International sur la corruption, il est étonnant de voir que l'Italie et la Grèce sont les derniers de la classe européenne, après la Lettonie par exemple. Et dans l'expérience du dernier élargissement, les dernières sanctions qui ont été prises à l'encontre de la Bulgarie et de la Roumanie pour non seulement des rôles de corruption mais des dysfonctionnements majeurs dans les mécanismes législatifs, font qu'on est un peu mal à l'aise, côté nord comme on l'est côté sud, pour accepter la conditionnalité et pour tout se dire, accepter la démocratie importée. C'est ça le grand leitmotiv de la zone sud de la Méditerranée.

Devant ces complexités, devant le fait qu'il y a eu souvent tendance à donner des leçons au Nord et souvent tendance à résister à ces leçons au Sud, nous sommes devant un des piliers fondamentaux du projet de l'Union pour la Méditerranée.

Cet objectif de bonne gouvernance, d'adhésion franche et irréfragable des pays du Sud à l'acquis communautaire démocratique et aux valeurs communes est partagé par tous les pays ; en tous cas constitutionnellement nous sommes tous d'accord.

Et, avec toutes les nuances que les différentes postures européennes ou extra européennes posent comme problématiques au Sud, je prends le cas de

l'islamisme modéré, le Hamas. Le Hamas est une création israélienne, ce n'est pas un secret. Jusqu'à récemment, jusqu'à l'intifada, il était porté, organisé et structuré par l'armée israélienne. Mais aujourd'hui, la partition palestinienne pose un immense problème de viabilité de toute la philosophie du processus de paix, et donne aux pays du Sud des prétextes nombreux et variés pour s'abriter derrière ce conflit et derrière les réactions potentielles de la rue, comme on appelle l'opinion publique chez nous. Pour neutraliser ces réactions de violence, on ne prend pas trop d'engagements vers la réforme et on ne prend pas trop d'engagements vers l'ordre accru.

Cet objectif de bonne gouvernance, d'adhésion franche et irréfragable à l'acquis communautaire démocratique et aux valeurs communes est partagé par tous les pays

Je voudrais rappeler que depuis le 13 juillet un seul pays du Nord a eu un débat parlementaire sur l'Union pour la Méditerranée, et il n'y a eu, dans les parlements de l'ensemble des partenaires de la rive sud, même pas mention dans l'ordre du jour du dossier de l'Union pour la Méditerranée. Il n'y a pas de débat opérationnel sur l'Union pour la Méditerranée dans les opinions publiques. Ceci est une réalité et il y a un grave danger que ce projet ne soit pas approprié pour les opinions publiques. On va au mur de la même manière que nous avons échoué jusqu'à présent sur le volet politique.

Il faudrait nourrir le grand projet de l'Union pour la Méditerranée avec de nouvelles idées qui permettraient enfin d'aborder franchement le problème du *statu quo*, sa pertinence et comment en gérer les conséquences considérables pour nos sociétés, et quel est, du côté sud, ce qu'il faut pour mieux jouer le jeu de l'Union pour la Méditerranée et du Partenariat. Je voudrais rappeler les différences majeures qui font que le *statu quo* soit, malheureusement, dans l'état

actuel de la problématique posée et des décisions prises, inéluctable.

Premier élément, l'impératif de l'équidistance entre les pays du Nord par rapport aux pays du Sud, pris individuellement ou par binômes, qui fait qu'il soit extrêmement difficile pour un État membre de l'Union européenne, particulièrement ceux de l'arc latin, de faire état de velléités conditionnelles, de la conditionnalité, à l'encontre du Maroc, de l'Algérie ou de la Tunisie. La sacro-sainte règle de l'équidistance interdit toute espèce de velléité de cette nature. On ne peut pas faire plaisir au Maroc sans faire plaisir à l'Algérie...

Deuxième élément, je voudrais rappeler qu'on a été tous bluffés, à juste titre, par l'expérience de la péninsule Ibérique dans son adhésion à l'Union européenne. C'était le modèle parfait de la conjugaison du soutien économique à travers des fonds structurels et de la démocratisation.

C'était le leitmotiv, l'Espagne doit adhérer pour renforcer les jeunes démocraties postrévolutionnaires. Mais l'Espagne a eu droit, après une transition en deux étapes, à tout le marché agricole européen. Quelles que soient les qualités du projet qui a été discuté à Paris, j'ai le regret de dire que l'agriculture n'est pas à l'ordre du jour, et elle ne le sera pas. Non pas à cause de la Finlande ou de la Pologne, mais à cause de la France et de l'Espagne essentiellement, qui ne sont pas en mesure, politiquement, de réaliser l'ouverture du marché. Et donc, un facteur de cohésion, comme l'est le véritable libre-échange, n'est pas dans le projet de Paris, et je ne parle pas de services où le potentiel d'accélération du processus de rattrapage économique et social est absolument considérable. Son élimination fait que l'on s'ampute déjà d'un immense potentiel au-delà du financement, etc., qui a des vertus organisatrices d'ajustement, de répartition de la prospérité, etc.

Nous sommes aujourd'hui devant des contradictions qui font qu'on est mal barrés : il faudrait penser à un ajustement politique du programme de travail de l'Union pour la Méditerranée. Nous avons quatre projets qui n'intéressent que le Nord. Malgré

ce qu'on dit officiellement au plus haut niveau, les intervenants des ministères des finances, ceux qui décident, trouvent que ces projets ne les intéressent pas ; d'abord, parce qu'ils n'ont pas d'argent. Et l'Europe n'a plus d'argent pour 3, 4 ans, 5 ans, 6 ans, peut-être plus. Il faut à mon avis avoir le courage de ne pas se presser, de ne pas être victimes de décisions qui sont souvent prises sans qu'on les ait étudiées sérieusement. Aucun pays du Sud n'a sérieusement étudié le projet avant d'aller à Paris, et il faut prendre le temps pour avoir des débats francs.

J'avoue que je suis partagé entre le besoin de coller à la réalité du terrain et le désir de construire des visions, peut-être un peu romantiques, un peu naïves, sur ce que devrait être ou serait 2010, avec sa dimension de prophétie bien comprise. À mon avis, pour parler des perspectives 2010, nous devons nécessairement partir de l'état actuel des choses. En dans ce sens, je pense que, lorsque le président Sarkozy a annoncé ce projet dans le discours de Toulon, il ne mesurait pas la complexité de l'exercice, en toute honnêteté. Ceux qui ont travaillé le concept, à partir de l'existant qui était déjà né deux ans avant, n'avaient absolument pas connaissance des difficultés, de l'exercice du dialogue euroméditerranéen pour simplifier.

Si le sommet a fonctionné c'est parce qu'il n'y avait pas d'enjeu

Je voudrais qu'on s'interroge nous-mêmes : comment avec une telle rapidité a-t-on pu réussir à faire un tel travail ? Je réponds en connaissant : le fait même que le sommet ait eu lieu avec une façade unanime s'explique probablement, et il faut être clair, par le fait qu'il n'y avait pas d'enjeu. Aurait-il eu un enjeu, la négociation aurait été beaucoup plus complexe et la situation au Moyen-Orient aurait été beaucoup plus contaminante dans le sens péjoratif du terme, et la décision finale n'aurait pas été prise. Ça c'est ma conclusion très personnelle : si le sommet a fonctionné c'est

parce qu'il n'y avait pas d'enjeu. Et pourquoi n'y a-t-il pas d'enjeu ? Je dirais pour deux raisons. Une pour le Nord et une pour le Sud.

Je pense qu'il faut relire la posture stratégique de l'Union européenne vis-à-vis des pays du Sud par rapport à l'expérience de mise en œuvre du contenu du Processus de Barcelone et par rapport à ce qui fut la grande initiative de Romano Prodi, la politique de voisinage. Il faut partir de l'hypothèse que toute la stratégie européenne a été construite autour des programmes et des politiques de voisinage. Si on n'intègre pas ça dans notre raisonnement, il sera extrêmement difficile de comprendre pourquoi la Commission européenne et l'Allemagne n'ont pas réagi autrement par rapport à la propulsion française.

La décision de la France a été de sauvegarder le *statu quo*. Il semblerait qu'on a accepté le paradigme qu'il ne faut absolument rien toucher parce que tout est tellement fragile que la stabilité de la région pourrait être complètement compromise par la remise en cause du *statu quo*. Et donc, à mon avis, nous n'avons rien modifié par rapport à ce qu'est Barcelone. Et, à titre personnel, je m'en félicite et je m'en féliciterai toujours.

La difficulté aujourd'hui c'est qu'on a inventé des mécanismes formels qui ne vont pas résister longtemps aux réalités du terrain. Et ce sont les facteurs nouveaux depuis le mois de juillet et qui remettent peut-être les choses à l'endroit.

Premier facteur, je commence par celui qui est tellement d'actualité qu'il mérite d'être cité en premier, c'est l'impact de la crise financière globale sur le projet de construction européenne. Je dis sur le projet de construction européenne, sur les capacités d'intervention européenne en matière financière et économique, sous-entendu, comment l'Europe va gérer la récession qui est claire, connue. Nous savons que les voies les plus optimistes situent la récession dans une période de temps de l'ordre de trois à quatre ans en termes de décaissement, c'est-à-dire, de ponction sur les ressources budgétaires, financières et monétaires de l'Union européenne – zone euro. Dans la zone non-euro, il est clair qu'on va dépenser

beaucoup plus que tous les programmes de fonds structurels depuis l'adhésion de l'Espagne, tout ce qui a été mis dans les fonds d'intégration, toute cette immense mécanique financière européenne.

Deuxième facteur, les quatre projets structurants. On peut les considérer comme enterrés : ces projets sont mathématiquement impossibles puisqu'au niveau du budget européen cela sera tout à fait impossible. Au niveau du financement privé, je doute fort qu'il y ait une épargne suffisante qui puisse être mobilisée à la hauteur des demandes, en termes de crédits et de financement, que représentent ces quatre grands chantiers. En plus, ces quatre grands chantiers ne figurent pas d'une manière évidente dans l'échelle des priorités des gouvernements des pays du Sud. Je prends le cas du Maroc sur le plan des autoroutes de la mer. Le Maroc a fait un investissement stratégique dans le nouveau port de Tanger, avec toute une série de déclinaisons qui s'inscrivent dans une vision globale de la logistique mondiale. Parler de l'autoroute de la Méditerranée est un non-sens logistique et un non-sens par rapport aux grands enjeux du transport maritime qui sont en train de se dessiner.

La troisième donnée nouvelle, c'est l'arrivée d'un nouveau président des États-Unis d'Amérique, quasiment en même temps que la réunion ministérielle de Marseille. Ce fait ne peut plus être considéré comme anodin, à la fois par référence à l'immense dépression économique et dans ce qui sera le rôle géopolitique et géostratégique des États-Unis d'Amérique en Méditerranée et au Proche-Orient. Bien évidemment, tout cela s'articule autour d'un seul point : l'Irak. Il y a pour moi une évidence absolue : quelle que soit l'option américaine, l'Union européenne va devoir encaisser un certain nombre d'ondes politiques, géostratégiques qui toucheront le Moyen-Orient, etc., et qui demanderont des ajustements inévitables. À mon avis, ce qui se passe en Irak ne sera pas neutre par rapport à tout l'est de la Méditerranée.

Le dossier du Moyen-Orient et la gestion du volet politique de l'Union pour la Méditerranée représentent pour moi des inconnus majeurs, terriblement paralysants pour le processus de construction que

nous voulons faire. Je rajoute, par rapport à ce conflit, que nous sommes aujourd'hui dans une situation impossible : le processus de paix, pour être gentil, n'existe plus. Nous sommes devant un blocage qui

Ce qui se passe en Irak ne sera pas neutre par rapport à tout l'est de la Méditerranée

complique davantage l'équation du processus de paix et qui aggrave sa dose de contamination négative sur le projet de l'Union pour la Méditerranée.

Il y a un autre élément que l'on ne peut pas écarter et qui a un impact sur la position stratégique de l'Allemagne et de son voisinage immédiat dans ce processus de l'Union pour la Méditerranée : l'évolution de la situation dans le Caucase. Il y a une liaison, même si elle n'est pas évidente, entre l'Union pour la Méditerranée et la future évolution de la situation dans le Caucase par rapport au grand dossier de l'énergie et de ses déclinaisons. Finalement, l'élément le plus important pour moi est le statut avancé des relations entre le Maroc et l'Union européenne.

Les négociations sont terminées, l'accord est ficelé et donc formellement le Conseil d'association va adopter cette mécanique. C'est grosso modo le statut de la Norvège dans l'Espace économique européen. Pour moi cela représente un élément absolument majeur dans les futurs débats sur l'Union pour la Méditerranée, à la fois dans la dimension politique de la déclaration, la dimension économique et dans la vision qu'elle comporte, et qui renforce la posture stratégique de la Commission et des États membres de l'Union européenne, sur la pertinence de la démarche de voisinage renforcée vers ce statut ultime qui est le statut de membre de quelque chose qui ressemble à l'Espace économique européen. Désormais, qu'on le veuille ou non, par l'effet du *benchmark* naturel que représente ce genre d'exercice, il est clair que la grande frontière sera ce genre d'accord.

Mais le Maroc, et je parle aussi, je crois, pour Israël, d'après ce que j'ai compris des déclarations nom-

breuses ces derniers mois sur ce sujet, ne sont en aucune manière candidats à l'adhésion, ce qui a été clarifié par le roi du Maroc en personne plusieurs fois depuis 2002. Donc il n'y a pas l'ombre d'une ambiguïté : nous n'avons aucune ambition d'adhérer à l'Union européenne.

À partir du moment de l'existence du statut avancé, notre relation avec l'Union pour la Méditerranée n'est plus la même. Quand on est dans un exercice que nous avons voulu, telle que la décision marocaine de demander des négociations en vue d'un statut avancé, qui n'a jamais été une proposition européenne, tout change. Nous l'avons voulu pour des raisons liées à notre projet politique et sociétal et donc nous sommes dans l'esprit des négociateurs et,

je le dis avec une clarté limpide : nous sommes déjà au-delà de l'Union pour la Méditerranée.

Tout cela fait que, par rapport aux autres facteurs permanents de ce dossier, il y a certains éléments nouveaux qui vont changer fatalement la manière avec laquelle l'Union pour la Méditerranée va être gérée.

À mon avis, nous avons la chance que 2009 sera une année de présidence non méditerranéenne et cela représente une opportunité majeure. Je pense que c'est une chance parce que la présidence espagnole arrivant immédiatement après deux présidences non méditerranéennes, il est possible de corriger le tir et de reprofiler ce projet pour être plus pragmatiques, plus capables d'appréhender les complexités de ce vieux débat Nord-Sud de la Méditerranée.

LE RÔLE DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ET LEUR EFFET SUR LA TRANSITION POLITIQUE

Juan Prat. Ambassadeur d'Espagne aux Pays-Bas et ex-directeur général de la Commission européenne

Tout d'abord je tiens à dire que les réformes économiques ne conduisent pas d'elles-mêmes à des réformes sociales – or cela, nous ne le disions pas aussi clairement en 1995 – s'il n'y a pas l'accompagnement politique approprié car, sans lui, les réformes économiques sont limitées.

Ma deuxième observation est que la transition politique est impossible faute de croire à la démocratie en tant que valeur fondamentale et si les structures sociales élitistes sont maintenues.

On a souvent accusé la construction européenne de se teinter d'un certain degré de « despotisme éclairé », dans la mesure où « tout se faisait à partir des bureaux de Bruxelles », émanait de la Commission « sans tenir compte des habitants ». Ici, aujourd'hui, il me semble que nous avons le devoir de condamner radicalement le « despotisme éclairé » qui subsiste réellement au sud de la Méditerranée et qui montre déjà ses limitations.

Un troisième constat serait de dire que, soit nous visons une participation politique réelle et la possibilité d'une alternance dans l'exercice du pouvoir, entre les partis qui croient à la démocratie, soit il sera difficile (pour ne pas dire impossible) d'obtenir des conditions de développement économique durable. Il nous faut nous éloigner des faux mirages et des statistiques économiques trompeuses sur la croissance macro-économique pour aller vers l'essentiel en démocratie (nous pouvons même le dire à partir d'expériences historiques comme celles de l'Espagne) : je veux parler d'une redistribution

progressive et effective des revenus. L'expérience le prouve : soit nous revendiquons des politiques de redistribution, soit nous n'arriverons jamais à un développement économique, politique et social durable.

Alors que je travaillais au sein de la Commission, il y a des années de cela, j'avais une équation pour définir le développement durable qui était : développement économique égale croissance des revenus, plus amélioration progressive de la situation de la moitié la plus pauvre de la population du pays. Aujourd'hui, nous pourrions ajouter quelques éléments pour compléter l'équation : ouverture à l'extérieur de l'économie, plus amélioration de l'éducation des femmes, plus respect et protection de l'environnement.

Voilà pour les considérations préliminaires que j'ai tenu à rappeler car je crois que la responsabilité des gouvernements est en jeu en la matière. Cela dit, un débat politique s'impose de toute évidence entre les acteurs sociaux pour aborder ces sujets, un débat qui – me semble-t-il – est loin d'être suffisamment encouragé au niveau interne, et pas d'avantage au niveau des instances régionales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'éprouve une certaine réticence vis-à-vis d'une nouvelle idée de « Méditerranée des projets ». Nous ne saurions en rester là, il faut également s'impliquer dans les autres aspects politiques fondamentaux, faute de quoi nous aurons beau multiplier les projets, nous n'avancerons pas beaucoup.

Maintenant j'aimerais ébaucher rapidement une sorte de décalogue d'action pour l'Union européenne et cinq propositions (pour ne pas trop en demander) à l'intention des pays du Sud.

1. DÉCALOGUE POUR L'UE

Premier point : ne pas se poser en donneurs de leçon. Comment pourrions-nous y prétendre aujourd'hui en pleine crise ? L'histoire ne se répète pas et il est impossible de reproduire les mêmes phénomènes dans des circonstances et des situations très différentes.

Deuxième point : la Commission devrait cesser d'organiser et de financer tant de réunions et de symposiums ; elle devrait en laisser le soin à la société civile qui détient justement des instruments que nous devons renforcer. Ce que nous n'avons pas suffisamment fait pour la Fondation Anna Lindh. Nous avons rénové ses statuts et nommé un président, nous avons un directeur exécutif, etc. Tout cela nous donne la possibilité d'instaurer plus souvent le dialogue par l'entremise de la société civile et des jeunes, au lieu de passer par les administrations et les gouvernements.

Faute d'arriver à reconduire nos relations dans la direction d'une véritable interculturalité, notre vocation méditerranéenne sera vouée à l'échec

Troisième point : nous devrions inviter à participer à nos débats des citoyens européens, originaires du Sud, de pays comme le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, la Turquie, qui ont une forte proportion d'émigrés, partis s'installer en Europe, qui ont aussi une vision très intéressante de la vie sur l'une et l'autre rive de la Méditerranée et qui pourraient transposer leurs expériences en nous faisant part de leur vécu personnel.

Quatrième point : nous devons nous pencher sérieusement sur les problèmes des sociétés multiculturelles, autant en Europe que dans les pays du Sud. Faute d'arriver à reconduire nos relations dans la

direction d'une véritable interculturalité, notre vocation méditerranéenne sera vouée à l'échec.

Cinquième point : nous devons insister davantage sur les programmes territoriaux, car cela implique de se tourner vers la régionalisation, qui conduit à la décentralisation, laquelle implique à son tour de renforcer la démocratie. Mais nous devons aussi continuer à assigner une partie de notre financement public européen à quelques secteurs clés comme l'éducation primaire (non pas universitaire) et la pleine intégration des filles dans cette éducation. Il faut allouer plus de bourses et organiser plus de stages de jeunes en Europe et depuis l'Europe, promouvoir les rencontres de jeunes à tous les niveaux ; promouvoir aussi la formation professionnelle et une politique volontariste de l'emploi, etc.

Sixième point : nous devons mettre en route l'agence proposée par l'Espagne et l'Italie pour soutenir le développement patronal, favoriser l'éclosion de petites entreprises et promouvoir les coentreprises au Sud. Ce n'est pas qu'une question économique, c'est aussi une question sociale. La petite entreprise représente la classe moyenne et la classe moyenne est synonyme de stabilité et la stabilité de la classe moyenne contribue à affermir la démocratie.

Septième point : il faut favoriser la concession de crédits et de microcrédits. Les femmes pourraient en bénéficier sachant qu'elles les utilisent mieux que quiconque. En ce sens, nous contribuerons aussi à l'affleurement du secteur informel en direction de l'économie formelle et du développement social, par la même occasion.

Huitième point : la banque doit faciliter les transferts de fonds des immigrés. Il y a deux ans, lors d'une réunion convoquée à Paris par la Banque européenne d'investissement, nous avons constaté qu'il existait de nombreuses formules proposées par la banque privée pour faciliter ces transferts et abaisser leur coût. Mais ce n'est pas la seule opération à faciliter, il convient aussi de faciliter le retour au pays pour ceux qui le souhaitent et l'investissement de leurs économies dans des activités productives. Il est très important de faire en sorte que les sommes

d'argent produites par l'émigration du Sud vers l'Europe deviennent productives pour le Sud.

Neuvième point : l'UE doit promouvoir des programmes de soutien aux réformes institutionnelles et, au niveau bilatéral, encourager des programmes de jumelage pour contribuer à améliorer le fonctionnement des administrations publiques. Je crois que l'*institution building* est un élément fondamental. En effet, de meilleurs rouages administratifs facilitent la mise en place de processus démocratiques plus efficaces.

Et pour finir, dixième point : il faut faciliter et promouvoir les quatre libertés : circulation des idées, des services, des marchandises et des personnes. Si l'Europe n'avance pas dans cette direction, malgré les difficultés et les prétextes qui pourraient se présenter, nous n'atteindrons pas notre objectif de contribuer efficacement au développement et à la stabilisation sociale des pays partenaires du Sud.

2. QUE DOIVENT FAIRE LES PAYS DU SUD ?

Principalement, quatre choses.

Premièrement, libéraliser les médias, pour contribuer (et ce sera le deuxième point) à lancer un débat politique et à créer une véritable opinion publique.

Deuxièmement, décentraliser et promouvoir des programmes de développement de type régional plutôt que sectoriel.

Troisièmement, continuer à lutter contre les idées involutionnistes de groupes radicaux qui prospèrent parallèlement au manque d'efficacité de ceux qui doivent démontrer que seule une véritable démocratie permet d'aspirer au progrès.

Et quatrièmement, l'intégration régionale est nécessaire. Sur ce point, je suis de l'avis d'Azzam Mahjoub, quand il dit que « sans intégration régionale au Sud, il sera difficile de continuer à nous demander de faire des miracles ». L'intégration régionale est une condition *sine qua non* pour instaurer une démocratie. Les dictatures ne favorisent jamais l'intégration. Pour s'intégrer, il faut être libre et ne pas craindre son voisin.

LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET LA MISE EN PLACE D'UNE INTÉGRATION RÉGIONALE ÉCONOMIQUE EN MÉDITERRANÉE

Ahmed Driss. Directeur du Centre d'études méditerranéennes et internationales de Tunis

1995-2010, la période paraissait raisonnable pour de nombreux dirigeants politiques, acteurs économiques ou membres de la société civile autour de la Méditerranée cherchant des solutions pour tenter de provoquer des réformes politiques autour du bassin méditerranéen afin d'atteindre un tel objectif, qui constituait et constitue encore une condition nécessaire pour arriver à une intégration régionale, fût-elle uniquement économique.

Face aux différents défis qui faisaient face aux relations entre l'Europe et ses voisins arabes, l'Europe, en tant qu'union, ou en tant qu'ensemble de pays agissant dans d'autres cadres multilatéraux, voulant mettre en pratique sa stratégie de promouvoir des réformes au sud de la Méditerranée, avait décidé en 1995 de lancer avec ses voisins méditerranéens, le Processus de Barcelone, un peu plus tard la politique de voisinage, et plus récemment l'Union pour la Méditerranée. En parallèle, l'Europe, à travers l'OCDE lance plusieurs initiatives de réforme et d'amélioration de la gouvernance publique dans les pays arabes ; initiatives auxquelles ces pays adhéreront sans hésitation. Mais fixons-nous sur le Processus de Barcelone ; un projet de partenariat, au départ très ambitieux, un projet qui misait principalement sur l'ouverture et le développement économique pour que la démocratie et la liberté fleurissent tout autour de la Méditerranée.

Afin d'atteindre cet objectif et pour s'engager dans un partenariat essentiellement économique, malgré la volonté de le rendre global, l'Europe conditionne cet engagement par des considérations autres

qu'économiques. L'Europe se dresse en défenseur du modèle de la démocratie occidentale et exige de ses partenaires ou les incite à asseoir un régime démocratique basé sur le respect des droits de l'homme et la garantie des libertés fondamentales, comme condition pour sa coopération.

Cette exigence a été transposée dans le cadre des accords de Partenariat euroméditerranéen, appelée par certains : la clause démocratique, elle est jugée tellement importante qu'elle est inscrite à l'article 2 de ces accords dans lequel on peut lire que « les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme qui inspirent leurs politiques internes et internationales et qui constituent un élément essentiel de l'accord ». Cet article traduit donc parfaitement la politique européenne en matière de partenariat qui fait de l'adoption d'un régime démocratique « la condition » pour engager sa coopération « afin de créer une cohérence entre la démocratie, l'État de droit et l'économie de marché ». Certains trouvent que ce principe s'insère convenablement dans la logique du partenariat qui transforme une structure d'affrontement en une structure de coresponsabilité qui justifie un certain droit de regard entre les partenaires.

Cependant, en dépit de l'aspect technique de la conditionnalité et de ses finalités théoriques, il serait vain de nier que la politique européenne en la matière a été assez ambiguë pour ne pas douter de la sincérité de la

démarche. Souvent un double langage est remarqué vis-à-vis des agissements des gouvernements du Sud en matière de démocratie et des droits de l'homme, favorisant parfois la stabilité considérée comme plus productive qu'un changement incertain.

S'écarter de ce choix initial, l'UE propose la stratégie de l'incitation, à travers la politique de voisinage qu'elle lance dès le début de cette décennie (2003) ; une politique qui n'obtient pas immédiatement, faut-il le rappeler, l'adhésion de tous les partenaires, passant ainsi d'une conditionnalité négative à une conditionnalité dite positive. Mais que nous soyons dans le cadre de l'une ou l'autre stratégie, celles-ci ont-elles eu le moindre impact sur la matérialisation des objectifs voulus et les réformes attendues dans la région ?

Ces données s'expliquent par un marché intérieur insuffisant, un ancrage externe trop faible avec l'UE et l'absence de réformes institutionnelles

Le Processus de Barcelone, initiative à vocation « multilatérale », entendait entretenir les conditions de stabilité permettant la mise en œuvre des réformes économiques et sociales, développer une logique économique s'appuyant sur la construction progressive d'une zone de libre-échange basée sur les produits industriels, atténuer les coûts sociaux liés aux nécessaires ajustements. La logique économique du Processus était essentiellement basée sur le démantèlement des barrières tarifaires douanières alors que l'action bilatérale d'accompagnement des programmes MEDA était focalisée sur l'ajustement structurel et les réformes fondamentales. Pendant que l'effet attractif de l'UE fonctionnait pleinement pour les pays en phase d'adhésion, aidés par les fonds structurels pour moderniser leur économie, les pays sud-méditerranéens ne parvenaient pas à engager les réformes de fond nécessaires à leur intégration dans l'économie mondiale, et plus particulièrement européenne. L'avancée des Accords d'association a été lente et difficile (l'écart de temps

entre le premier avec la Tunisie et le dernier avec la Syrie est de 9 ans) alors que la plus grande part des crédits était mobilisée pour les ajustements structurels au détriment des actions de développement social et humain.

La libéralisation commerciale s'est traduite par une réduction moyenne des droits de douane de 11 points entre 1990 et 2004. Malgré cette réduction, la moyenne des droits de douane appliquée dans l'industrie est de 17 % pour les pays de la rive sud de la Méditerranée, contre 10,8 % pour les pays d'Asie, 9 % pour ceux d'Amérique latine et 5,2 % pour les nouveaux membres alors que des techniques de protectionnisme non tarifaires (normes, droits spécifiques...) sont de plus en plus utilisées par les pays de l'UE pour protéger leurs marchés. Les questions d'accès aux marchés se sont déplacées des tarifs vers des barrières non tarifaires. Les pays du Nord ont rendu plus difficile l'accès à leurs marchés alors que l'exclusion de l'agriculture du Processus de Barcelone reste un obstacle majeur à la constitution d'un espace euroméditerranéen cohérent. De ce fait, la construction d'ensemble est restée sensiblement asymétrique puisque les flux d'échanges entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée ne représentent que moins de 7 % des échanges de l'Union alors que celle-ci représente un taux qui dépasse les 50 % des échanges extérieurs de ces mêmes pays. L'examen des évolutions des spécialisations montre que les échanges de ces pays avec ceux de l'UE se développent selon un schéma classique Nord-Sud. Les pays sud-méditerranéens exportent des produits naturels ou manufacturés qui utilisent une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée et une technologie faible. La diversification ne s'organise pas, la complémentarité avec l'industrie européenne s'accroît, les spécialisations bas de gamme se confirment.

Les investissements directs étrangers restent faibles, inférieurs à ceux de la seule Pologne dans le sud de la Méditerranée. Ce déficit n'a pas permis un effet sensible sur l'accumulation du capital et les gains de productivité à l'exception notable de la Tunisie. Cette donnée s'explique par un marché inté-

rieur insuffisant, un ancrage externe trop faible avec l'UE et l'absence de réformes institutionnelles.

L'indice de perception de corruption est préoccupant et constitue un obstacle au développement de l'investissement privé

On s'attendait à ce que celles-ci se réalisent dans le cadre de la PEV, mais il n'en est rien. Dans les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action on peut lire s'agissant par exemple de la Tunisie, dans la section relative au dialogue politique et aux réformes et notamment relativement au domaine « Démocratie et État de droit », que si les objectifs poursuivis dans ce domaine visent entre autres à consolider les institutions garantissant la démocratie et l'État de droit, développer le rôle de la société civile, promouvoir les réformes administratives notamment en vue d'améliorer la transparence, consolider l'indépendance et l'efficacité de la justice, et améliorer les conditions pénitentiaires, force est de constater que « malgré les garanties prévues par la Constitution, on ne peut observer d'avancées en termes de diminution du décalage entre la législation en vigueur et son application pratique. Ce décalage se manifeste par un manque d'espaces de discussion pour un véritable débat au sein de la société tunisienne. Peu d'associations se permettent un discours politique indépendant vis-à-vis du gouvernement, elles manquent de moyens, et ne peuvent œuvrer normalement. L'échéance à court terme des élections présidentielles prévues pour 2009, pose des enjeux essentiels pour le fonctionnement du processus démocratique tunisien ». Il est à relever aussi dans le même rapport que « l'évolution de l'indice de perception de corruption est préoccupante et bien que les autorités semblent de ne pas le considérer un problème, elle constitue un obstacle au développement de l'investissement privé ».

Peut-on donc dire que tous les efforts étaient vains ou presque ? Pour nuancer il faut dire que certains pays sud-méditerranéens comme le Maroc ou la Tunisie ont pu profiter des moyens consentis dans le cadre du PEM pour essayer de mettre à niveau leurs structures de gestion publique (la fonction publique) ainsi qu'une partie de leurs structures financières et leurs organismes de régulation. Mais étant donné que le but recherché consistait essentiellement à réussir une intégration aux marchés mondiaux du fait des contraintes de la globalisation, une intégration qui dépend de plus en plus du développement des capacités industrielles et technologiques, le programme de mise à niveau dans ces pays s'est focalisé sur l'entreprise et son environnement immédiat, et sur les mesures techniques et financières. Pour réussir cette mise à niveau quelques objectifs primordiaux ont été élaborés qui sont essentiellement : le renforcement de l'infrastructure d'accueil, la promotion des exportations, le renforcement des associations professionnelles, l'instauration d'une infrastructure technologique, l'intensification de la coopération entre entreprises nationales et européennes, le renforcement des mécanismes de financement, et finalement la formation professionnelle des ressources humaines à cause du lien étroit qui est fait entre l'effort de formation et de qualification de la main-d'œuvre et le processus de développement économique et social. On ne trouve donc pas parmi les objectifs cités la nécessité de procéder à une réforme politique en profondeur, la nécessité de créer plus d'équilibre entre les institutions de manière à lutter contre la concentration des pouvoirs... Et par contre, les réformes de cette nature sont plus que nécessaires pour réussir une intégration, même si elle est uniquement économique.

Le pari du PEM était de parvenir à enclencher, ce que plusieurs appellent « une dynamique vertueuse » qui consiste en une ouverture commerciale entraînant des réformes institutionnelles pour améliorer la compétitivité du pays, en renforçant l'attractivité de la zone pour les investissements, afin d'obtenir plus de croissance pour améliorer le niveau de vie de l'ensemble de la population.

La réalité est qu'aujourd'hui en 2008, les pays sud-méditerranéens connaissent encore une croissance faible et n'arrivent pas pour la plupart à attirer les investissements étrangers.

Les pays de la rive sud n'ont pas pu quant à eux et malgré plusieurs tentatives, achever les processus d'intégration qu'ils ont essayé de mettre en place. Toutes les expériences d'intégration ou même de coopération régionale ou sous-régionale ont connu plus ou moins l'échec.

Le commerce interarabe ne dépasse pas un milliard de dollars

Au niveau sous-régional l'expérience qui a souffert le plus de l'échec reste assurément l'expérience maghrébine, depuis la création de l'UMA en 1989 on en est toujours au point mort, la vitesse n'a jamais été enclenchée. Les projets et les recommandations, présentés les premières années, sont restés sans suite, et depuis décembre 1995, les instances de l'Union ne fonctionnent plus, ses institutions sont gelées à la demande du Maroc mécontent de l'attitude algérienne sur le Sahara.

Au niveau régional, l'expérience des pays arabes reste aussi très décevante. Ayant plus ou moins définitivement écarté les projets d'unification globale à caractère politique, ils ont opté pour des projets de coopération économique et ils ont visé trop grand puisque dès 1964 ils ont créé le Conseil de l'unité économique arabe et le Marché commun arabe. L'objectif était la réalisation progressive de l'unification économique complète entre les pays arabes pour assurer la libre circulation des personnes et des biens en considérant l'ensemble du territoire arabe comme un territoire douanier unifié ; les contractants sont convenus d'harmoniser leurs politiques économiques et de coordonner les législations fiscales, financières et monétaires. Les résultats se sont avérés cependant loin d'atteindre les espérances. Un indice peut à lui seul démontrer l'échec : depuis 1980, le commerce interarabe ne dépasse pas un milliard de dollars, soit

seulement 1/78 de l'ensemble du commerce extérieur de ces pays.

Par ailleurs et en dépit de la faiblesse des échanges intrarégionaux au sein de la zone arabe, certains pays arabo-méditerranéens ont cru bon de s'engager dans un processus de partenariat Sud/Sud, pensant qu'il existe bien un potentiel de régionalisation. Quatre pays bien engagés dans le processus euroméditerranéen (Tunisie, Maroc, Égypte et Jordanie) ont décidé à Agadir le 8 mai 2001 de mettre les jalons de la zone de libre-échange entre les pays arabes méditerranéens (ZLEA). L'accord de création de la zone fut signé à Rabat le 25 février 2004, en application de la Déclaration d'Agadir qui, enfin, est entrée en vigueur le 27 mars 2007, après la ratification de l'Accord d'Agadir par les parlements des États parties et la publication des circulaires d'application douanière par les quatre pays signataires.

Selon ces concepteurs cette initiative, ouverte à l'ensemble des pays arabes, devra renforcer l'intégration économique interarabe et de la coopération Sud/Sud dans la perspective de l'instauration de la zone de libre-échange euroméditerranéenne à l'horizon 2010.

Cette initiative qui donc « va dans le droit fil » du Processus de Barcelone, dont l'un des objectifs est de favoriser un partenariat Sud/Sud, a soulevé l'enthousiasme de plus d'un responsable européen mais moins d'optimisme chez quelques experts notamment arabes, qui voient que, malgré la proximité géographique, linguistique et culturelle, les conditions politiques et réglementaires ne sont pas, dans l'état où ils sont, favorables à un tel processus, et que le potentiel d'intégration régional reste encore très limité, en raison du niveau insuffisant de développement des pays arabes méditerranéens et du caractère similaire de certaines économies qui forment un obstacle à la réalisation d'un niveau d'échange plus élevé.

L'initiative d'Agadir date maintenant de quelques années, sa tardive entrée en vigueur, sept ans après le lancement de l'idée, donne une idée de la gravité des divergences qui causent un tel retard.

Plusieurs éléments peuvent expliquer le perpétuel échec que connaissent toutes les tentatives d'intégration ; les causes sont en effet multiples, elles tiennent en premier lieu à des facteurs politiques ; les bases du pouvoir sont diverses, les légitimités sont diverses, la réalité du pouvoir n'est jamais dans les institutions constitutionnelles, les peuples sont toujours maintenus à l'écart. À cela s'ajoutent les nombreux conflits qui opposent les

régimes en place et dont la solution constitue une condition indispensable à la mise en place de tout processus d'intégration que l'on veut viable. Il est donc certainement illusoire d'envisager la création d'institutions économiques commune, de penser à une intégration économique régionale tant que persisteront les conflits qui divisent ces pays et tant que les réformes qu'ils tentent seront uniquement d'ordre économique.

LA CONVERGENCE POLITIQUE : INSTRUMENTS ET PREMIERS BILANS

Adbelkrim Dahmen. Mouvement de la société pour la paix, Algérie

Parler de la convergence politique dans le cas d'un pays comme l'Algérie est problématique tant les volontés sont restées disparates, pour ne pas dire antinomiques, et sinueux le chemin qu'ont tracé les événements. Par ailleurs, il est utile de déterminer si cette convergence est une réponse à une exigence régionale, donc extérieure, ou bien l'aboutissement d'un processus revendicatif national.

À mon sens, jusqu'à nos jours la question reste posée d'autant plus que, dès lors que le sujet revient chaque fois qu'on fait le bilan, il est important de regarder en profondeur ; souvent il est vrai, on n'a pas le temps de le faire et très probablement la possibilité d'en débattre. C'est pour cela que des opportunités comme celle-ci et d'autres – plus élargies peut-être – seraient toujours les bienvenues.

Je dirais que le Processus de Barcelone était pris par une euphorie contextuelle du moment. Une euphorie qui trouve ses raisons dans un certain nombre de réussites européennes et américaines survenues à des moments de grandes faiblesses enregistrées dans les pays de la rive sud de la Méditerranée. On croyait que pas mal de projets étaient possibles, que des réformes étaient recommandables pour faire en sorte que ces pays de la rive sud correspondent mieux aux modèles de développement qui ont fait leurs preuves dans l'Union européenne, dans le monde civilisé. On croyait que ces pays avaient besoin de cela pour sortir de leur pauvreté, de leur sous-développement et même pour un règlement du conflit du Moyen-Orient.

Et donc, dans cette perspective, l'Occident exigeait de ces pays de se conformer à des normes de démocratie pour les ramener à davantage d'ouverture et de démocratie. Ce temps euphorique venait après la guerre du Golfe et une situation où les économies occidentales se voyaient revigorées depuis presque une décennie. Néanmoins cela coïncidait aussi avec une crise politique dans certains de ces pays dont l'Algérie. La déferlante islamiste dans les pays du Sud nourrissait les appréhensions de l'Union européenne qui, préoccupée des avancées de l'islam politique, se retrouvait parfois dans un dilemme entre appeler à l'ouverture et à la démocratie d'une part et arriver à s'accommoder de la répression des islamistes par les pouvoirs en place d'autre part.

Dans ce contexte où s'entremêlent les volontés nationales et régionales, l'on est en droit de se demander si, dans le cas de l'Algérie, le processus de convergence répondait à une demande étrangère ou bien à une revendication interne ? Sachant que le militantisme politique en Algérie ne date pas d'hier – le pluralisme politique existait en Algérie du temps de la colonisation française –, le règne du parti unique n'a fait que radicaliser les courants politiques d'opposition qui, malgré la clandestinité, ont fini par échapper au contrôle officiel dès le début des années 1980 avec des démonstrations de force, le printemps berbère en Kabylie (1980) et les événements de la fac centrale (1982). Le coup de grâce du système du parti unique est issu des événements du 5 octobre 1988.

Cette date refondatrice du pluralisme met fin à une trentaine d'années pendant lesquelles il était question de rester unis sous la bannière du FLN par nécessité durant la guerre de libération et par abus de pouvoir après l'indépendance. Cette date marque aussi le début d'un processus d'ouverture marqué par une crise économique, et donc l'affaiblissement du régime, l'avènement du Front islamique du salut (FIS) qui a stigmatisé l'essentiel de l'hostilité populaire à l'égard du pouvoir en place et, enfin, l'exacerbation des appréhensions européennes et même arabes à l'égard de cette ouverture qui risque de mener la région vers une situation jugée préjudiciable.

Dans le cas de l'Algérie, le processus de convergence répondait à une demande étrangère ou bien à une revendication interne ?

Les excès du FIS d'une part et les manœuvres du pouvoir d'autre part ont fini par faire sombrer le pays dans une crise sécuritaire et une instabilité qui dépassa les dix ans. La volonté des Algériens d'en ressortir a été à la base un processus de sortie de crise qui, cette fois, veut montrer des signes de convergence politique et économique vers des valeurs et des pratiques dites universelles.

Ce processus a commencé par un dialogue national, très flexible au début puis il a pris la forme d'entretiens avec les principales forces politiques d'opposition, puis d'une première conférence d'entente nationale qui n'a pas abouti, puis une deuxième qui a vu plus d'adhésion. Le pays est engagé dans une phase de transition qui devait préparer le retour à la légitimité avant toute chose. Cette phase devait parachever les institutions et donc assurer un retour formel à la légalité et donc à la légitimité des institutions républicaines.

Le pays a connu des élections présidentielles plurielles en 1995, des élections législatives et locales en 1997. Toutes ces élections furent entachées d'une

fraude massive. Dans cette même période, le pays a connu l'application de l'accord de rééchelonnement de la dette extérieure avec ce qu'elle imposait comme mesures draconiennes : dévaluation du dinar algérien, dissolution des entreprises publiques, mise au chômage ou à la retraite anticipée de centaines de milliers de travailleurs.

À la phase de transition devait succéder une phase de règlement de la crise politico-sécuritaire. Aux décisions antérieures de dissolution des tribunaux spéciaux et des mesures de clémence s'est ajoutée la loi sur le rétablissement de la concorde civile que le président Bouteflika, nouvellement élu en 1999, voulut renforcer la même année avec un référendum sur la concorde civile. Plus tard et comme pour consacrer son second mandat, le président organisa un référendum sur une charte portant réconciliation nationale.

Dans cette même phase ont été entamées des réformes institutionnelles dont le processus reste ouvert jusqu'à nos jours. Il s'agit des réformes de l'éducation, de la justice et des structures de l'État. Il y a eu par la suite des réformes institutionnelles, qui continuent jusqu'à présent, et le référendum sur la réconciliation nationale. Un événement marque cette phase, il s'agit de l'intégration de tous les courants, y compris les islamistes, dans le processus. Ceux qui n'y sont pas sont ceux qui ont refusé d'y être.

Dans le rapport aux islamistes, la double déroute du pouvoir et du FIS a conduit à une forme d'acceptation mutuelle. C'est une double concession faite par le pouvoir et par les islamistes pour s'accepter. Le pouvoir a opéré une rectification de tir pour montrer une meilleure apparence. Il devait adopter une posture d'acceptation des courants politiques et montrer que, s'il combattait le FIS, c'était parce que ce dernier était qualifié de commanditaire politique du terrorisme ; quelle meilleure preuve que d'autres islamistes invités à participer au parachèvement institutionnel et à intégrer par là les assemblées élues et le gouvernement. Les islamistes, au vu de la déroute du FIS, ont été plus confortés dans la posture legaliste. Cette perspective a contribué au regain d'intérêt à l'approche

participationniste de partis comme le Mouvement de la société pour la paix (MSP).

Il convient de noter ici que ce changement est appuyé par un facteur exceptionnel dans l'histoire de l'islam politique. Jamais dans un pays arabe les islamistes n'ont entamé une expérience politique dans un cadre pluraliste. Les appréhensions des pouvoirs en place et les refus plus fréquents à autoriser la création d'un parti politique ont fait que, lorsque cela devient possible, les islamistes de tous bords entament l'expérience sous un seul titre. En Algérie, l'histoire retiendra que, dès le début, les courants islamistes, divisés dans la clandestinité, sont rentrés divisés en politique. Le pluralisme islamiste est quelque peu une première algérienne. Voilà qui rend le camp islamiste soumis à la différence des points de vue, à la concurrence et à la manipulation.

Jamais dans un pays arabe les islamistes n'ont entamé une expérience politique dans un cadre pluraliste

Après la déroute du FIS, l'opinion devint plus favorable à une formation politique qui était aux antipodes de celui-ci, le MSP. Un parti qui accepte la reconnaissance des autres, le dialogue, la conception démocratique républicaine, la cohabitation, l'accès graduel aux pouvoirs. En somme, un réalisme politique qui était devenu acceptable ; d'autant plus qu'une demande américaine recommandait au régime algérien de s'ouvrir aux islamistes modérés du FIS. À ce moment, les Européens étaient plutôt dans l'expectative.

Dans cette expérience, le régime s'est assuré une marge de manœuvre à travers une majorité parlementaire en fraudant les élections et un réaménagement de la Constitution (1996) qui permit la création d'une deuxième chambre au parlement, le conseil de la nation, tout en introduisant plus de contrôle des islamistes qui devra jouer un rôle de blocage le cas échéant. Les islamistes du MSP et bientôt ceux du mouvement En-Nahdha pouvaient être de la partie

sans pour autant constituer une réelle menace. Avec cette subtilité, le pouvoir peut continuer à veiller au grain et se préserver en même temps des appréhensions démocratiques européennes. Avec le temps, il apparaît qu'il maîtrise assurément très bien cet apprentissage.

Avec l'arrivée de Bouteflika, les options de réforme ont montré une préférence pour les réformes structurelles plutôt qu'institutionnelles. Dans un pays ravagé par le terrorisme où le développement s'est arrêté plus d'une décennie, il fallait donner une priorité aux réformes qui vont contribuer à faire converger le pays vers des standards internationaux et, en même temps, se focaliser sur la résorption du déficit infrastructurel et l'amélioration du cadre de vie des Algériens. Les affres de la pauvreté sont l'antichambre du terrorisme, c'est ce que l'on disait.

Les réformes furent d'abord politico-juridiques (Constitution de 1996, code électoral, loi sur les partis politiques, code pénal, code civil, codes des procédures civiles et pénales), puis économiques (plus en rapport avec le rééchelonnement de la dette négociée avec le FMI). L'accord d'association avec l'Union européenne signé après de longues négociations a aussi contribué à conforter l'orientation vers les standards internationaux.

Avec Bouteflika, les réformes s'orientent vers des chantiers tels que le secteur de la justice, l'éducation et les structures administratives de l'État. Ces réformes ont pris la forme de débats d'experts auxquels on a associé des représentants de la société civile. Des rapports de synthèse devaient définir les orientations à prendre ; le conseil des ministres se charge du mode opératoire. Tous ces dossiers dans une large mesure ont été entamés soit par segmentation séquentielle comme pour les structures administratives, soit suivant un processus long comme dans le cas de la justice ou de l'éducation.

Dans ce contexte, un premier plan de reconstruction d'une valeur globale de sept milliards de dollars a été initié pendant le premier mandat du président Bouteflika (1999-2004), c'est le plan de relance économique (PRE). Avec l'embellie des hydrocarbures

qui coïncide avec le second mandat (2004-2009), un second plan appelé plan de soutien à la relance économique (PSRE), un programme de plus de 150 milliards de dollars qui touche essentiellement les domaines d'équipement. En parallèle à cela, deux autres programmes spéciaux ont été consacrés aux deux régions : la région du Grand Sud et celle des Hauts Plateaux. Tous ces programmes sont des programmes qui visent la résorption du déficit en équipement, jugée préalable à tout développement économique.

La réforme sociale en Algérie reste le parent pauvre des réformes ; le pays dépense autour de mille milliards de dinars, ce qui équivaut à 15 milliards de dollars par an environ, à concours définitif (de l'argent qui sort et qui ne revient pas). C'est l'équivalent de presque deux salaires minimum par mois par famille algérienne. Mais l'effet reste mitigé tellement les programmes sont mal contrôlés et parfois réédités en des instruments parallèles dans des structures publiques distinctes. L'action du gouvernement continue à viser la paix sociale et l'allègement du poids de la crise plutôt qu'une politique basée sur l'objectif vital d'accompagner les nécessiteux vers le développement et la solvabilité.

La réforme sociale en Algérie reste le parent pauvre des réformes

Au terme de cette présentation, il apparaît plus convenable de dire, en guise de premier constat, que l'Algérie a été mue beaucoup plus par une synergie propre que par les injonctions de l'étranger. Cette vérité est à notre sens d'autant plus vraie qu'elle se voit renforcée par deux faits importants : d'abord l'hostilité à l'ingérence étrangère, c'est une culture ambiante en Algérie héritée de la guerre de libération et de la longue nuit coloniale ; pour diaboliser quelqu'un il suffit de lui prêter des liens avec l'étranger. Par ailleurs, les nouvelles découvertes pétrolières survenues lors de la première moitié des années 1990 ont éloigné le spectre du tarissement des réserves pétrolifères et rétabli l'espoir que le pays va continuer à compter sur

la rente pétrolière et donc ne pas rester otage d'une aide étrangère qui reste souvent conditionnée.

Le second constat qu'il convient de citer est l'immobilisme politique. On dirait que le pays se concentre à résorber le déficit en équipement sans trop de préoccupation pour des questions plus soft comme la bonne gouvernance, les nouvelles technologies de l'information, l'E-Government, le statut des élus. En somme, voilà un pays qui se lance dans un programme de 150 milliards de dollars avec presque des modèles de gestion jugés à notre époque révolus. Il n'est pas difficile dès lors de voir la prolifération de la corruption qui, en Algérie, est devenue structurelle. Si nous continuons dans cet immobilisme, il n'est pas impossible que le pays subisse des événements similaires à ceux du 5 octobre 1988.

Ce qui rend cet immobilisme plus préoccupant, c'est l'influence négative des événements du 11 septembre 2001 aux USA et la politique américaine qui s'en est suivie. Par ailleurs, la remontée spectaculaire de la Chine comme modèle économique sans démocratie, les réussites socioéconomiques d'un pays voisin comme la Tunisie et, plus récemment, le modèle russe. En d'autres termes, autant de modèles venant de pays considérés plus proches de l'Algérie qui battent en brèche la conviction, rendue axiomatique, qui fait de la démocratie un préalable indiscutable à tout progrès économique ou social.

À l'autre bout de ce constat, il importe de faire remarquer les prémisses d'une émergence socioéconomique. Avec les différents programmes d'aide pour les jeunes investisseurs, le paysage social entame une nouvelle phase. Les Algériens investissent de plus en plus dans la construction, les revendeurs de matériaux de construction prolifèrent de jour en jour, les prix du foncier explosent même si l'on prête cela partiellement au recyclage de l'argent issu de la corruption. À moyen terme, il n'est pas exclu de voir les opérateurs économiques privés plus aguerris et peut-être dans une posture plus exigeante vis-à-vis de la bureaucratie de l'État ; ce qui augure de davantage de réformes et autant d'évolutions. Au-delà de la réalité propre à l'Algérie, la crise finan-

cière, l'inefficacité des politiques régionales dans le règlement des conflits contribue aussi au ralentissement de la convergence politique. Quand on n'a que de belles paroles et que le conflit du Moyen-Orient par exemple reste entier, que le conflit entre le Maroc et l'Algérie reste tel qu'il est, que chacun essaie de se préserver dans un rapport de force favorable, tout cela entame la crédibilité du processus de convergence et n'est pas fait pour rendre les opinions plus favorables.

Tout ceci autorise à se demander si l'Union européenne ne doit pas faire des choix francs entre s'allier le Sud pour éviter les problèmes ou bien investir réellement dans le Sud comme on fait avec un partenaire stratégique dont on a besoin de façon durable et incontournable. En Algérie, malgré les efforts consentis, les besoins restent évidents pour plus d'ouverture médiatique, plus d'ouverture sur l'action de la société civile, et plus d'efforts dans un certain nombre de domaines de développement restés jusqu'ici en jachère.

Ce ne sont là que quelques exemples de ce qui pourrait constituer des sujets de convergence. Il est vrai que l'institutionnel, ou l'officiel, prend beaucoup d'importance dans la coopération, mais supposons qu'il y ait davantage d'interactions et de synergies entre la société des médias des deux rives, supposons qu'il y ait une institutionnalisation des rapports entre la société civile du Nord et du Sud. Qu'est-ce qu'on peut faire aussi en direction des collectivités locales, des projets de jumelage entre les collectivités locales ? S'il est vrai que chaque pays a son modèle, que chaque pays a, au-delà de la souveraineté, ses expériences, il reste indéniable que ce sont autant de chantiers tangibles qui restent possibles et qui ne demandent pas souvent beaucoup d'argent. Cela exige plutôt plus d'intérêt et de profondeur dans la définition des tâches ; des chantiers qui pourraient amener davantage de convergence entre les deux rives.

La question du radicalisme dans nos pays n'est pas le propre des islamistes. Elle est nourrie par le manque de crédibilité des politiques étrangères, européenne et occidentale ; mais surtout par l'absence d'ouverture

à l'intérieur de nos pays. S'agissant des islamistes, ils peuvent évoluer comme le commun des mortels. La participation et la responsabilisation dans la sphère publique font évoluer les esprits dans l'apprentissage du vivre ensemble et estompent peu à peu la référence trop radicale à la religion. La marginalisation, la répression, il est vrai, nourrissent la popularité des islamistes mais elle appauvrit en même temps leur épanouissement politique et démocratique.

La transparence des élections passe, entre autres,

L'inefficacité des politiques régionales dans le règlement des conflits contribue aussi au ralentissement de la convergence politique

par la facilitation du contrôle par des observateurs indépendants, étrangers le plus souvent. Les observateurs étrangers ne peuvent pas pour autant participer à volonté aux élections dans les pays du Sud, l'ONU reconnaît le besoin de l'aval des pays hôtes. Mais que dirions-nous d'un cadre euroméditerranéen de coopération électorale sur la base des standards internationaux auxquels devraient souscrire tous les pays de la région par un engagement politique. Cela se traduirait par un engagement tacite et une facilitation quant à la mobilité des observateurs et pourquoi pas un agenda de perfectionnement des systèmes électoraux qui encadrerait toute aide consentie dans le cadre de la coopération.

L'évolution sur le dossier de la Turquie ; la promotion de la culture démocratique, l'implémentation des conditions de consécration de l'État de droit à un niveau sous-institutionnel avec une volonté politique réelle dans des domaines aussi variés que l'éducation, la justice, les médias, la société civile ; tout cela dans une intégration euroméditerranéenne. Dans quelle mesure il serait possible de promouvoir une dynamique sociale à l'instar du mouvement européen international avec la déclaration de la Haye ? Pourquoi ne pas promouvoir un mouvement euroméditerranéen

international avec des personnalités de renom qui seraient les véritables moteurs d'un mouvement civil, social qui capitaliserait les contributions les plus diverses dans l'abstraction des différences Nord-Sud ? Tout cela nous conduit à nous poser un autre problème souvent occulté : jusqu'où les politiques officielles correspondent-elles aux réalités ? Jusqu'où les grilles de lecture et d'appréciation sont-elles fiables ? Est-ce important de développer des mécanismes d'appréciation pour déterminer l'écart entre le texte et la réalité ? C'est vrai que la faiblesse provient plutôt du Sud mais ne serait-il pas opportun de développer des coopérations universitaires et académiques pour rehausser le niveau d'expertise dans les institutions scientifiques du Sud ? Plus les paramètres de lecture sont proches de la réalité et plus les politiques adoptées donneront de résultats. La correspondance des paramètres de lecture et

d'appréciation des politiques peut se renforcer surtout en matière de traitement de l'information, la bonne gouvernance, la réactivité des institutions, les modes électoraux, la contribution de la société civile... Autant d'éléments qui peuvent ramener des pas importants dans l'évolution et aussi contribuer au rapprochement.

Dans ce monde, plus un pays est dépendant économiquement et plus il devient réceptif aux demandes européennes de convergence politique ; mais plus le pays gagne de l'indépendance et moins il sera réactif. À cet effet, il conviendrait d'éviter de coopérer avec ceux qui répondent le mieux aux recommandations européennes. De cette manière, l'Union européenne aide indirectement les pays qui réagissent le moins à rester dans leur atrophie.

LES STRATÉGIES MISES EN PLACE POUR PROMOUVOIR LES RÉFORMES POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DES PARTENAIRES MÉDITERRANÉENS

Alexander Slaby. Ambassadeur de la République tchèque responsable du Partenariat euroméditerranéen

L'Union pour la Méditerranée signifie littéralement que certains acteurs, qu'ils soient méditerranéens ou non, mettent leurs efforts en commun et agissent pour le bénéfice des habitants du bassin méditerranéen.

L'idée de départ qui a mené à la création de l'Union pour la Méditerranée en a laissé plus d'un perplexe. Mais ce qui est important, c'est que le plan visant à renforcer de manière significative la coopération au sein des pays de la Méditerranée ait été basé, après de longs débats, sur le cadre euroméditerranéen existant. Cela permet de conserver l'approche cohérente et globale qui a prévalu lors de l'élaboration des trois chapitres de la Déclaration de Barcelone. Cela pérennise également la validité des documents existants concernant les programmes relatifs au partenariat, et de nombreux projets restent ainsi d'actualité.

La Déclaration du Sommet de Paris a modifié institutionnellement le Processus de Barcelone et j'irai même jusqu'à dire qu'elle l'a renforcé. Grâce à ces modifications, les pays concernés devraient s'accaparer en commun l'ensemble du système et réduire l'influence négative qu'a le conflit sur la coopération dans la région.

La mise en place d'une coprésidence et le prochain secrétariat ainsi que d'autres nouvelles institutions telles que les sommets biannuels devraient améliorer les relations entre l'UE et nos partenaires. La copropriété proclamée, accueillie favorablement par tous, demandera beaucoup d'efforts. Les deux coprésidences devront être capables de collaborer, de coordonner leurs efforts et de sortir des sentiers étroits. À cette

étape du développement et de la concrétisation de ces idées, nous devons nous efforcer de les rendre applicables de la manière la plus souple possible. Cela prendra du temps et il faudra faire preuve de flexibilité et de patience dans les semaines et les mois qui viennent lors du lancement des activités de l'Union pour la Méditerranée.

Dans le cadre de son projet, il est évident que le président Sarkozy n'avait nullement l'intention de discuter des problèmes liés à la résolution du conflit au Moyen-Orient. Et comme l'Union pour la Méditerranée s'est également ouverte aux pays de l'UE qui ne bordent pas la Méditerranée, certains ont pensé qu'il y avait un risque limité de voir l'Union pour la Méditerranée se transformer en un champ de bataille.

Mais c'est à l'effet contraire que nous assistons : les différentes lectures de la Déclaration de Paris, plutôt marquées par des motivations politiques, ont failli mener le processus à une rupture politique grave, et cela continue alors qu'aucune avancée n'a été enregistrée depuis le Sommet de Paris.

Il nous faut trouver une solution ; sortons de l'impasse et soyons à même d'appliquer les principes solennellement exprimés dans la Déclaration de Paris de manière à traduire cette volonté politique en projets concrets qui soient plus visibles et bénéfiques pour les citoyens de la région.

L'Union pour la Méditerranée semble être un sujet moins important pour Israël que pour ses partenaires méditerranéens qui ont plus à y perdre. En même temps, Israël possède une bonne expérience des

projets régionaux transnationaux. Israël doit rester un interlocuteur privilégié, c'est le gage de la future existence de l'Union à la fois d'un point de vue politique et d'un point de vue pragmatique. Gardons également à l'esprit le fait qu'Israël peut « refuser de payer le prix d'une intervention lourde ou d'un règlement politique imposé dans le seul but de s'assurer un siège à la table des négociations de l'Union pour la Méditerranée », si j'en crois une publication récente d'Alfred Tovas dans le journal d'EuroMeSCo.

Le choix du siège du secrétariat de l'Union pour la Méditerranée est un sujet brûlant ces jours-ci. La communauté de l'Union pour la Méditerranée apprécie grandement les offres généreuses de l'Espagne (Barcelone) et de Malte (La Valette) et l'on peut tout à fait accepter les arguments de ces deux pays qui mettent l'accent sur leurs impressionnantes activités respectives depuis plus d'une décennie dans le cadre de la coopération euroméditerranéenne ou de ceux qui font de Barcelone un symbole et un centre logistique ou encore de ceux qui mettent l'accent sur les aspects géographiques et historiques de Malte, mais de toutes façons, il faudrait avant tout répondre aux deux questions suivantes.

La première concerne les avantages logistiques possédés par Bruxelles où le Secrétariat pourrait bénéficier de la coordination et de la coopération étroite avec les autres corps de l'Union, c'est-à-dire avec la Commission européenne. La seconde est de savoir si l'idée qui consiste à vouloir placer le secrétariat dans un des pays du Sud est majoritaire.

Pour le moment, la candidature de Bruxelles ne semble avoir obtenu de soutien significatif ni de la part de la Commission européenne ni de la part des États membres. D'un autre côté, si le fait d'implanter le secrétariat dans un pays du Sud renforce dans ces pays un sentiment commun de copropriété, cette solution peut apporter de bons résultats à condition que ces pays soient capables de choisir un candidat commun et accepté par tous. Laissez-moi vous rappeler que dès les premières lignes, la Déclaration de Paris définit l'Union pour la Méditerranée comme un partenariat multilatéral et fait également état de la

nécessité d'une copropriété plus effective impliquant tous les participants.

Mais il nous faut avant toute chose décider du rôle que jouera le secrétariat, de son mandat, de son statut. Un secrétariat léger, opérationnel et orienté vers les projets, de nature plus technique que politique, formé d'environ 15 fonctionnaires détachés par les membres de l'Union, semble avoir la préférence de beaucoup.

Il nous faut avant toute chose décider du rôle que jouera le secrétariat, de son mandat, de son statut

Ce même secrétariat devra être le bureau central qui sélectionnera les projets de réformes et organisera des conférences pour des donateurs afin de trouver le financement nécessaire à chaque nouveau projet. Les projets de réformes ou les réformes elles-mêmes sont détaillés dans l'annexe à la Déclaration de Paris. Le texte précise qu'il faut renforcer la coopération dans environ 26 domaines. À ce sujet, laissez-moi vous rappeler que les droits de l'homme, le manque de démocratie et la bonne gouvernance n'en font pas partie, ce qui ne constitue pas un signal positif, et nous devrions chercher à y remédier dans un proche avenir.

Nous devrions privilégier les réformes et les projets spécifiques dans les domaines où l'Union pour la Méditerranée peut apporter une plus-value. La Déclaration de Paris a identifié six de ces domaines (dépollution de la Méditerranée, autoroutes maritimes et terrestres, protection civile, énergies alternatives : Plan solaire méditerranéen, enseignement supérieur et recherche, Université Euromed et initiative visant au développement des affaires en Méditerranée).

À ceux qui prétendent que les États non côtiers montrent peu d'intérêt pour l'Union pour la Méditerranée en tant que telle et pour les projets qui la concernent en particulier, j'aimerais indiquer que pendant la présidence tchèque de l'Union euro-

péenne, au moins trois rencontres ministérielles euroméditerranéennes auront lieu dont au moins deux porteront sur les domaines mentionnés ci-dessus : le transport, l'enseignement supérieur, la recherche et l'énergie. Les pays de l'Europe du Nord, y compris les membres nouvellement admis, sont aussi désireux de jouer un rôle dans le Partenariat euroméditerranéen que les pays bordant la Méditerranée. Une majorité accablante voit d'un bon œil une participation étroite et active au sein de l'Union pour la Méditerranée et une coopération avec leurs partenaires du Sud.

La discussion d'aujourd'hui a démontré la nécessité d'obtenir des fonds supplémentaires : la capacité de l'Union pour la Méditerranée à obtenir de l'argent pour mener à bien les réformes est un point décisif pour toute l'Union. Il est de plus en plus évident que si le budget de l'UE n'alloue pas de fonds supplémentaires pour des projets issus du plan de travail de 5 ans adopté à Barcelone en 2005, la plus-value représentée par la nouvelle Union pour la Méditerranée par rapport au Partenariat euroméditerranéen précédent serait remise en question. Certains avis extrêmes vont même plus loin : même au cas où l'Union pour la Méditerranée parviendrait à se procurer des fonds supplémentaires provenant de sources budgétaires extérieures à l'UE, cela valait-il la peine de créer l'Union pour la Méditerranée pour mettre en place d'anciens projets ? Il vaut mieux ne pas allonger la liste. Il est de loin préférable de se concentrer sur les réformes les plus utiles plutôt que de les multiplier.

Le choix du titre « Le Processus de Barcelone : l'Union pour la Méditerranée » est assez maladroit. En effet, de nombreux problèmes attendent encore une solution et des questions restent sans réponse, même celles concernant le bien-fondé du projet : l'Union pour la Méditerranée sera-t-elle assez forte

pour donner un nouvel élan aux relations entre ses deux rives ?

Voici certaines de ces questions :

- Tout le monde accueille favorablement la copropriété proclamée, mais les deux coprésidences se montreront-elles capables de coordonner leurs efforts afin de parvenir aux réformes? Lutteront-elles pour le bien des projets dans leur totalité ou protégeront-elles les intérêts supposés d'un groupe particulier ou de certains États ?
- Est-ce que cette nouvelle entité empêchera la prolifération des rencontres ministérielles sectorielles où les vrais sujets sont négligés, et qui donnent des résultats concrets très insuffisants ou est-ce que l'Union pour la Méditerranée lancera des réformes dans de nombreux domaines ?
- L'Union pour la Méditerranée saura-t-elle trouver sa propre place parmi les nombreux forums, projets et initiatives ?
- La position de l'Union européenne peut aussi avoir à répondre à cette question : l'Union européenne possède-t-elle une vision commune de la Méditerranée ?
- Le texte de la Déclaration de Paris est jusqu'à ce jour le seul instrument légal dont nous disposons dans le contexte du projet et il est lu et interprété de façons extrêmement variées.
- Les nouvelles institutions n'apporteront pas, seules, les changements nécessaires, il est important qu'on les utilise efficacement afin de promouvoir les objectifs à atteindre. Il n'est pas moins important d'arriver à un accord sur les arrangements institutionnels, y compris sur la mise en place des mandats respectifs avant la rencontre des ministres à Marseille, le 3 novembre 2008. Mais le nouveau texte sur les modalités des arrangements institutionnels est loin d'être prêt.

CONCLUSIONS

Larabi Jaïdi. Président de la Fondation Abderrahim Bouabid et de la chaire d'Économie de l'Université Mohammed V, Maroc

Qu'est-ce qui a été fait et qu'est-ce qui reste à faire ? Où va-t-on ? Quels sont les objectifs finaux et quels sont les objectifs intermédiaires, les objectifs d'accompagnement du projet global ? Et quels sont les instruments et les moyens, aussi bien sur l'aspect « moyens financiers » que sur l'aspect « moyens institutionnels » et surtout sur la gouvernance ?

Sur l'évaluation, cinq points ont cristallisé le débat. Le premier, c'est celui de la convergence. Je crois qu'il y a eu une unanimité là-dessus sur le double point de vue à la fois de la convergence économique et sociale, et de la convergence plutôt des valeurs ou des institutions. Convergence, le Nord et le Sud ne convergent pas ; c'est une réalité. Mis à part peut-être l'exemple de la Tunisie, qui sur le volet de la convergence économique est celle qui a le plus avancé. Par conséquent, on tire la conclusion que le Nord et le Sud ne s'intègrent pas du point de vue économique. Et cette question nous invite à faire une réflexion plus approfondie sur le deuxième point. Mais avant d'aller vers le constat de la zone de libre-échange, qu'est-ce qu'elle a donné et qu'est-ce qu'elle n'a pas donné comme résultat ? C'est l'aspect de la convergence autour des valeurs partagées. Le projet de Barcelone portait sur cette convergence des valeurs partagées. Et je ne pense pas que le Nord et le Sud ne partagent pas un certain nombre de points fondamentaux qui déterminent, je dirais, un certain référentiel de valeurs : les droits de l'homme, les libertés fondamentales, la démocratie, le développement équitable ou l'égalité des chances, etc. Mais entre l'annonce de ces référentiels communs

il y a évidemment des différences qui relèvent à la fois de la culture et de la mise en œuvre de facto de ces référentiels. C'est là où réside évidemment ce point extrêmement compliqué : le fait que la convergence politique est encore beaucoup plus en retard que la convergence économique ou la convergence sociale. Sur la deuxième question relative à la zone de libre-échange, la question implicite est de savoir si la zone de libre-échange a produit réellement les effets attendus au-delà du contexte institutionnel et au-delà du contexte politique. Autrement dit, est-ce qu'elle a créé plus de richesses ? Et est-ce que ce surplus de richesses a été mieux partagé entre le Nord et le Sud ? Il me semble que nous manquons encore d'études approfondies permettant d'analyser cas par cas. Mais sur la plupart des pays observés, mis à part peut-être la Tunisie, on considère que la zone de libre-échange n'a pas atteint les résultats attendus dans la mesure où le courant des échanges de biens entre l'Union européenne et les pays du Sud a été plutôt à l'origine d'un élargissement du déficit commercial au détriment des pays du Sud. Cela vient évidemment de différents facteurs, sur lesquels il ne s'agit pas de s'arrêter. Mais la zone de libre-échange était beaucoup plus un vecteur de stimulation de l'attractivité de l'investissement étranger et d'une incitation à la réforme. Et c'est de ce point de vue-là que l'on devrait évaluer l'impact de la zone de libre-échange, au-delà des effets de cette phase transitoire, qui est liée à toute mise en œuvre de projet de cette nature, et qui consiste à engendrer des effets négatifs au début du

processus avant de produire des effets positifs dans une perspective dynamique.

On considère que la zone de libre-échange n'a pas atteint les résultats attendus

Concernant le troisième point portant sur l'incitation à la réforme, le débat a relevé en quoi effectivement le rapport entre l'Europe et les pays du Sud a été vraiment incitatif à la réforme, au sens de la réforme globale et institutionnelle. L'incitation à la réforme s'est faite essentiellement par le programme MEDA, auquel on a prêté évidemment beaucoup d'aspects positifs. Mais il y a eu aussi quelques interventions qui ont levé quelques mythes autour de ce programme. Par exemple, quatre ou cinq pays ont concentré les ressources mobilisées par le MEDA : le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie. D'autre part, des problèmes relatifs aux capacités d'absorption ont limité l'impact de ces programmes et projets dans plusieurs pays. Ceci suppose évidemment qu'il y a un certain nombre de réformes administratives, un certain nombre de réformes de politiques économiques qui ont mieux réussi dans certains pays que dans d'autres, contrairement aux apparences. Lorsqu'on se pose la question de savoir si la zone de libre-échange a donné des résultats positifs ou non, c'est une analyse un peu plus approfondie, sur les aspects de déboursments qui accompagnent ces réformes, qu'il faut garder à l'esprit, avec cette remarque fondamentale que la question de la conditionnalité a été extrêmement difficile à mettre en œuvre, parce qu'elle est liée évidemment aux réformes sur les lois et les réglementations. Elle est aussi liée aux manières de faire, et elle est enfin liée à la capacité des administrations de se remettre en cause dans ce processus de réforme. Le MEDA, quelle que soit son importance, est resté marginal du point de vue de la mobilisation des ressources, et de l'effet sur les réformes. Les réformes ne datent pas de la mise en œuvre du MEDA, les réformes ont été impulsées bien

avant le MEDA, au cours du processus d'ouverture des économies et des pays, imposé à la fois par les organismes internationaux et par un processus endogène de réforme.

Ce quatrième point du débat s'est étendu à la question de la gouvernance. Il est certain, tout le monde est unanime là-dessus, que c'est sur les questions des droits humains, des libertés et de la démocratie, que les réformes ont le moins avancé dans l'ensemble des pays, même si l'on observe des rythmes d'évolution et des progrès très différenciés selon les pays. En fait, la prime à la démocratie n'a pas beaucoup agi, comme une incitation à l'encouragement à ce processus d'amélioration de l'environnement institutionnel relatif à l'État de droit. Évidemment, dans le suivi de cette question de la gouvernance dans les pays du Sud, on peut relever tout le décalage qu'il y a entre la législation de jure et la législation de facto. Ce décalage renseigne en lui-même sur la capacité des acteurs politiques à faire avancer les projets de réformes dans un certain nombre de pays. Et cette capacité est très différente aussi selon les pays et selon les institutions de ces pays. D'autre part, au-delà des questions de corruption, qu'il s'agit de mettre à l'index comme étant un des maux les plus importants, je crois que la question de la conditionnalité met à mal l'Europe sur la question des libertés. Parce que l'Europe n'a pas réussi à utiliser ce vecteur comme un levier d'action dans ses rapports avec les pays du Sud. Il faut donc que l'on affine ce regard croisé autour de la question de la gouvernance.

La cinquième question de cette démarche d'évaluation est celle de l'intégration Sud-Sud. Dans l'intégration Sud-Sud, le bilatéral prédomine évidemment toujours. L'Accord d'Agadir piétine, par lui-même, c'est-à-dire par la difficulté de sa mise en œuvre par les administrations réciproques, mais aussi par le parasitage de cet accord par des accords internationaux nouveaux, comme l'accord de libre-échange avec les États-Unis. Mais surtout par les interprétations très différentes sur les barrières non tarifaires et sur comment les pays conçoivent véritablement la libéralisation, qui n'est pas un simple démantèlement douanier mais

s'étend aussi à la levée de toutes les barrières non tarifaires. Les réformes des politiques douanières sont au cœur de cette question. Et je crois que c'est sur cette question de facilitation du commerce que l'on devrait réfléchir un peu plus en profondeur. Les objectifs du projet étaient le deuxième grand thème structurant de nos débats. Dans un premier temps, l'objectif est celui de redéfinir le contexte parce que si les problèmes sont évidemment récurrents, comme on l'a souvent dit, le contexte change non pas la nature de ces problèmes mais l'approche de ces problèmes. Il s'agissait de faire le point sur la Déclaration de Paris, d'engager un suivi de cette Déclaration, parce que nous sommes à la veille de trois ou quatre rendez-vous, la présidence espagnole, le Sommet de l'UPM dans deux ans, etc. Et donc, de ce point de vue-là le constat sur l'état des lieux était extrêmement intéressant à relever, notamment sur la question du démarrage de la coprésidence, de ce qu'elle a pu réaliser comme dynamique à travers le binôme France-Égypte. Un démarrage, il faut le reconnaître, avec quelques difficultés : la gestion de cette coprésidence, la préparation des ministérielles de Marseille et surtout la nécessité d'un ancrage notamment de grands projets dans ces ministérielles de Marseille, avec cette perspective de renforcer la dimension institutionnelle et puis de régler un certain nombre de questions liées au secrétariat, non seulement sur la question de sa localisation « territoriale » mais surtout sur les questions de compétences et maîtrise des six projets.

Le contexte change non pas la nature des problèmes mais l'approche aux problèmes

Dans l'approche des objectifs, des interventions ont mis l'accent sur la nécessité d'établir une distinction entre les objectifs finaux de cette relance du processus euroméditerranéen. Une distinction qui en fait doit insister sur comment dépasser les insuffisances de Barcelone, en remettant en place la perspective

des institutions et la perspective des valeurs partagées. Les objectifs intermédiaires peuvent être soit des programmes à long terme, soit des programmes à court terme, d'accompagnement, de certain nombre de réformes. Donc c'est ce lien entre les objectifs à long terme et les objectifs à court terme ou moyen terme qu'il s'agit de maîtriser dans ce processus, avec évidemment une réflexion fondamentale sur les défis que cette région du monde continue à affronter : le chômage, les questions des infrastructures, de capital humain et enfin d'environnement. Mais au-delà de ces défis auxquels on peut apporter évidemment des éléments de réponse en terme de programmes, il y a les incontournables conflits qui pèsent sur la région et qu'il s'agit de ne pas occulter, quelle que soit évidemment la dimension qu'on va donner à ces cinq ou six projets retenus à Marseille.

La dernière thématique, c'est celle des instruments et des moyens, résumée en trois points. Le premier, c'est la sempiternelle question des moyens financiers face au contexte nouveau : l'État ou le marché ? Le financement privé ou le financement public ? La réponse évidemment est très claire : on ne peut rien faire sans le privé, dit la BEI. Avec ces grands projets, il est nécessaire de mobiliser des ressources privées. Mais en même temps, le public doit être le levier fondamental qui permettrait d'inciter à l'apport d'autres contributions. C'est un premier aspect de la question. Le deuxième est celui de la modalité de financement : par le budget ou/et par des fonds spécifiques ? Ne peut-on revoir l'expérience des fonds structurels à la lumière des nouveaux contextes, de la nouvelle donne pour le Sud, tout en interpellant à la fois à la question de la gouvernabilité de ces fonds, de leurs objectifs, de leur multidimensionnalité et de leur territorialisation ? Sans ignorer les réformes des politiques territoriales dans les pays du Sud et leurs corollaires, la délégation des pouvoirs, de déconcentration et décentralisation. C'est une question importante dans la mesure où le débat actuel risque d'être prisonnier d'une répartition du budget constant avec des modalités nouvelles. Il s'agit de réfléchir sur comment élargir ces ressources budgétaires et publiques et surtout comment

pouvoir aussi drainer des ressources additionnelles par d'autres mécanismes et dans d'autres sphères. La question du marketing de ces grands projets auprès des États-Unis ou des pays du Golfe en vue de drainer ces ressources a été évoquée.

On ne peut rien faire sans le privé. Avec ces grands projets il est nécessaire de mobiliser des ressources privées

Le deuxième point qui a suscité de longues controverses est celui de la vision d'avenir des pays du Sud, de leur modèle sociétal. De quel type de modèle le Sud a-t-il besoin ? Que suggèrent les évolutions en cours dans ces pays ? Quelle est l'ampleur de l'attractivité du modèle « turc », est-il transférable aux pays du Sud ? Est-ce que les notions de valeurs partagées peuvent cohabiter avec des valeurs qui relèvent d'une autre culture, que celles de l'héritage occidental ? Mais au-delà de ces questions, je crois qu'il y a un thème nouveau, la nécessité d'appuyer l'émergence de la citoyenneté. Il est important de faire en sorte que les citoyens, hommes et, surtout, femmes, soient impliqués dans la définition des choix publics et de leur mise en œuvre. On retrouve la centralité de la question de la femme, que l'on considère dans les pays du Sud comme étant une problématique qui évolue sur certains aspects, mais qui reste encore énormément handicapante du point de vue de la liberté d'expression, de la capacité des citoyens de s'exprimer et de définir leur avenir.

Parallèlement à la question de ce modèle, et en même temps de l'appel à l'implication des citoyens,

l'idée d'une réflexion sur la société multiculturelle dans les pays du Sud est d'un grand intérêt ; elle évoque un des enjeux extrêmement importants de la question de la gouvernance. Les autres aspects de liberté sans lesquels la démocratie ne peut pas avancer, c'est-à-dire essentiellement la liberté des médias, ne sont pas des moindres.

En somme, sur la question de la gouvernance il y a un point très clair, qui est largement partagé : les réformes économiques ne peuvent pas conduire à des réformes sociales sans environnement politique adéquat, sans soutien politique adéquat, sans institutions de la démocratie. C'est l'une des conclusions fortes, qui a conduit à réfléchir sur la vision que l'on doit porter demain, pour une renaissance de l'Euroméditerranée à travers ce nouveau processus de Barcelone. La problématique n'est pas celle de la capacité de montage de grands projets structurants, même si ce sont des projets opportuns, même si ce sont des projets de long terme. La Méditerranée des projets oui, mais la Méditerranée de projets appuyés par une vision, une approche où la démocratie et les libertés ne sont pas évacuées. Une vision où le bilatéralisme – ou les limites du bilatéralisme telles qu'elles ont été vécues dans la période antérieure – serait dépassé par une approche multilatérale efficiente.

En conclusion, le plus important à travers ces débats est de savoir si demain nous allons porter un projet de l'Euroméditerranée dont la finalité est de « canaliser la montée de ses hordes », pour reprendre un terme barbare ou celui qui s'inspire des philosophies des Lumières, pour faire en sorte que l'universalité des libertés et des démocraties soit aussi partagée dans le Nord que dans le Sud.

**LE BILAN DU
PARTENARIAT
EUROMÉDITERRANÉEN
À LA LUMIÈRE
DE LA POLITIQUE
EUROPÉENNE
DE VOISINAGE
ET DE L'UNION POUR
LA MÉDITERRANÉE
(1995-2010)**

LE BILAN DU PARTENARIAT EUROMÉDITERRANÉEN À LA LUMIÈRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE (1995-2010)

Alexandre Zafiriou. Administrateur principal Moyen-Orient/
Région méditerranéenne/Golfe, Secrétariat général du Conseil
de l'Union européenne

Je voudrais apporter quelques réflexions que je vais diviser en trois parties : les constats, les défis et les urgences.

Les constats, à la suite de la situation actuelle, me semblent être les suivants :

- La dynamique euroméditerranéenne est incontournable, tout en tenant compte de la diversité des acteurs qui la composent.
- L'approche globale propre au Processus de Barcelone, avec ses quatre volets de coopération, reste essentielle.
- Il me semble évident qu'aujourd'hui on vit une transition qui impose une approche pragmatique.
- La réalité socioculturelle de la zone qui nous intéresse nous interpelle : le rôle des femmes, l'accès à l'éducation et à la connaissance ; la parole est maintenant à la société civile.
- La coopération régionale reste un outil essentiel d'échange. L'acquis, appelé l'acquis de Barcelone, c'est d'avoir mis sur pied des réseaux, un dialogue, l'échange de bonnes pratiques, des outils essentiels dont tout le monde est bénéficiaire.

Par rapport aux défis, je prendrais une expression du réseau EuroMeSCo : *Getting it right*.

- Trouver les meilleures réponses, la bonne formule. Évidemment, il faut avoir de l'humilité devant une tâche tellement complexe qui consiste à comprendre la région méditerranéenne.

- Un autre défi c'est de trouver aussi la réponse juste quant à l'approche bilatérale par rapport à l'approche multilatérale ou régionale. C'est aussi la problématique de la politique européenne de voisinage (PEV). Elle est bilatérale par essence mais, évidemment, elle se place dans le contexte du partenariat euroméditerranéen qui a intégré les deux approches simultanément. L'approche bilatérale de la PEV, à travers les plans d'action a permis une plus grande différenciation des relations entretenues par l'Union européenne avec ses partenaires. Mais c'est important de bien définir le dosage entre les deux approches.
- Un autre défi d'une grande importance est celui de la gouvernance. Une gouvernance qui n'est pas seulement celle qui a trait aux réalités internes de chaque pays, mais qui est en mesure en gérer la mondialisation. La zone euroméditerranéenne doit aussi faire face à un contexte de crise mondiale, qui – nous l'espérons –, aujourd'hui, ne prendra pas la forme d'une dépression économique généralisée ; une gouvernance régionale par rapport aux défis posés par la mondialisation est nécessaire.

Et en dernier lieu, je vais me référer aux urgences :

- Il me semble très important de faire le point sur la pertinence géopolitique de notre exercice. On ne peut pas faire l'économie de comprendre comment tout ceci s'insère dans la réalité géopolitique

d'aujourd'hui. Nous croyons que le lien entre les différents volets du Processus de Barcelone (politique, économique, socioculturel et les questions relatives au domaine de la justice et aux affaires intérieures) demeure essentiel. Il n'y a aucun doute qu'après les attaques terroristes aux États-Unis de septembre 2001, le premier volet politique a pris une orientation fortement sécuritaire ; ceci a affecté la problématique géopolitique de l'exercice euroméditerranéen.

- Une deuxième urgence est celle de revenir aux besoins essentiels des populations de la région, que la crise actuelle risque d'aggraver. Je me réfère aux besoins de santé, de logement, aux besoins quotidiens des populations ; je pense que nos nombreuses réunions ministérielles, sectorielles doivent justement répondre à ces besoins-là.
- Une troisième urgence est celle des migrations, la question de la mobilité des personnes. La première réunion ministérielle Euromed d'Albufeira sur la question des migrations, en 2007, sous la présidence portugaise a mis sur un même plan d'égalité, la migration légale, illégale et les besoins de développement. Aujourd'hui, encore, les nombreux flux migratoires font l'objet d'approches sécuritaires. Il est urgent pour notre exercice euroméditerranéen, d'approfondir ce concept et d'aller au-delà de cette approche sécuritaire, d'avoir une vision positive des migrations. Nos chercheurs sont là, aussi, pour nous faire mieux comprendre les différentes dimensions de ce problème. Plusieurs économistes insistent sur le fait que les migrations sont bénéfiques notamment pour soutenir le modèle social européen. La dynamique migratoire constitue un domaine de recherche d'une grande importance.

À propos du statut avancé et de l'effet incitatif pour les autres pays, je compte mener une enquête au niveau des officiels d'un côté et au niveau des chefs d'entreprise pour voir la perception qu'ils ont en termes d'incitation. Ce que je peux dire personnellement, c'est qu'il faut maintenant qu'on apprenne à

réfléchir sur une intégration régionale à géométrie variable. Nous allons donc accuser le principe de la différenciation dans l'avenir. Ça c'est une orientation, sauf que le principe de la différenciation qui me pose un vrai problème personnellement, c'est l'intégration Sud-Sud. Il est fort à parier que plus la différenciation joue, plus l'intégration Sud-Sud aura des difficultés à se faire. Ça c'est mon hypothèse de travail actuellement, et j'essaie de trouver dans quelle mesure, on peut trouver le meilleur trait d'offre.

Plus la différenciation joue, plus l'intégration Sud-Sud aura des difficultés à se faire

Maintenant, avec l'approche statut avancé, qu'est-ce qui est mis en exergue ? En fait, c'est la convergence politique en premier lieu. L'Europe et l'approche Monnet, elle est différente : c'est une approche par secteurs. Envisagez par exemple une communauté euroméditerranéenne pour l'eau ou pour l'énergie, ça c'est l'approche Monnet, et elle pourrait aussi être mise sur le tapis en termes de débat. Cela ne veut pas dire que je mets en cause le principe de la convergence politique, mais c'est un choix sur lequel les partenaires doivent absolument se mettre d'accord pour dire si, plus un pays avance en termes de convergence politique avec l'Union européenne, plus il est incité. Maintenant, l'autre approche semble être partielle.

À propos de la réciprocité, avec EuroMeSCo nous avons développé tout un travail justement qui met en exergue le principe de réciprocité dans le *benchmarking* des progrès réalisés par les uns et les autres par rapport à des objectifs communs. Et la chose la plus importante que je dois signaler à présent c'est que, en matière d'aide publique au développement, aujourd'hui il y a un système de *benchmarking* qui concerne les donateurs, et il n'est pas encore appliqué au niveau des relations euroméditerranéennes ni par MEDA. Ça c'est à mettre à l'œuvre. Il y a actuellement à travers la Déclaration de Paris un système de

benchmarking réciproque, à la fois du donneur et du receveur parce que le donneur a aussi des citoyens qui votent, et des citoyens sur lesquels on prélève des impôts et donc, il a des problèmes aussi de transparence, etc., et on pourrait donc peut-être réfléchir à mettre ce système-là en œuvre, bien sûr en l'adaptant aux relations euroméditerranéennes.

Pour conclure, je ne crois pas à l'universalisme universel. Il y a plusieurs universalismes et tous les univers sont spécifiques. Tout le problème, c'est d'apprendre à coexister dans notre monde avec des universalismes différents, mais ça ne veut pas dire que je ne trouve pas dans l'univers spécifique occidental des valeurs que je peux, aujourd'hui m'approprier.

Néanmoins, il est important que les universalistes occidentaux sachent que dans les autres universalismes, il y a des valeurs qu'ils pourraient peut-être comprendre, approcher et peut-être s'approprier. C'est ça le monde nouveau que nous devrions construire. Et non pas simplement affirmer : j'ai un universalisme, il a une portée universelle, vous devez, d'une manière ou d'une autre vous adapter. Alors, autant nous, du Sud, nous comprenons ce que c'est l'universalisme occidental, autant vous avez des difficultés à comprendre nos universalismes qui sont spécifiques et pour lesquels il y a des valeurs, certes, qui peuvent être remises en cause, mais d'autres qui mériteraient d'être partagées.

L'IMPACT DES PROGRAMMES DE COOPÉRATION SOCIOÉCONOMIQUE ET LES RÉFORMES POLITIQUES

Erwan Lannon. Professeur à l'Université de Gand et au Collège d'Europe, chercheur associé à l'Institut d'études de sécurité de l'UE

Le thème est extrêmement vaste et il s'agit en réalité de la fusion de deux thèmes distincts. Je vais essayer de traiter rapidement l'ensemble de ces questions dans le cadre de six points différents.

Le premier est consacré au temps des bilans. Je vais revenir sur la question de l'imputabilité, sur l'impact de l'élargissement, ce qui me semble fondamental, ainsi que sur les accords euroméditerranéens. Je vais re-soulever la question de l'Union pour la Méditerranée et des questions institutionnelles et finalement je terminerai par quelques réflexions sur une vision plus prospective, c'est-à-dire, quelle intégration régionale, économique, après la zone de libre-échange, peut-on envisager.

Lors des réunions préparatoires que nous avons eues entre l'IMed et l'ISS, j'ai insisté sur le fait qu'il fallait absolument faire un certain nombre de bilans au départ du processus. Tout d'abord, pour permettre d'arriver rapidement à une vision plus prospective qui nous ramènera à Barcelone 2010. Les évaluations réalisées en 2005 l'ont été trop tôt parce que nous n'étions pas arrivés à l'état où se trouve par exemple la Tunisie, c'est-à-dire, à la fin du démantèlement tarifaire et à l'entrée dans la zone de libre-échange. Le Maroc va bientôt arriver à ce niveau-là, et c'est maintenant que l'on peut faire les véritables bilans, il était un peu tôt en 2005. Maintenant nous avons des indicateurs beaucoup plus précis et c'est la même chose en ce qui concerne le programme MEDA. Le bilan sur la mise en œuvre des accords sera très important pour ceux qui s'y sont pris plus

tard, pour tirer des leçons et essayer d'avancer plus vite sur cette voie-là, mais aussi, tirer des leçons du programme MEDA pour l'instrument de voisinage aujourd'hui et pour les prochaines perspectives financières.

Je crois que c'est un exercice qui est tout à fait pertinent. Pour la politique de voisinage, il est encore un peu trop tôt pour avoir les effets réels des plans d'action, mais l'on a quand même quelques indications. J'ai par exemple eu la chance d'aller faire quelques formations pour les hauts fonctionnaires en Tunisie, et je me suis livré à des exercices sur la politique de voisinage qui consistaient par exemple à comparer les plans d'action, les rapports pays et surtout les rapports de suivi entre le Maroc, la Tunisie et l'Ukraine. Et l'une des leçons est que l'exportation de la méthodologie de préadhésion, qui consiste notamment à générer une certaine émulsion et une certaine concurrence entre les pays, ne marche pas trop mal. C'est-à-dire, nos amis tunisiens regardent de très près ce qui se passe au Maroc : « Pourquoi est-ce que le Maroc a bénéficié de ceci, pas nous ? Pourquoi est-ce qu'ils ont un meilleur rapport d'évaluation ? ».

Donc il y a quand même des éléments qui sont assez intéressants. On pourrait parler du *benchmarking*, on pourrait parler des objectifs plus clairs, plus précis, et je voulais quand même évoquer cette question de la politique européenne de voisinage, parce que la PEV n'a quasiment pas été évoquée dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

Si l'on prend la Déclaration de Paris, seule l'enveloppe financière de l'instrument de voisinage est mentionnée. Et ça c'est dommage parce que ce qui est au centre de la politique européenne de voisinage, c'est la question des réformes, ce qui me semble quand même un élément fondamental, et c'est aussi un autre élément qui a été oublié dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée.

Deuxièmement, la question de l'imputabilité. C'est une question fondamentale dans le cadre des bilans et des études d'impact. J'avais pu aussi réaliser la première étude stratégique sur les programmes de coopération de la Commission européenne au Maroc, ça a été extrêmement intéressant, j'en ai tiré quelques conclusions.

Il faut toujours se référer clairement au contexte, et non seulement au contexte local, régional et national, mais aussi européen et international

La première conclusion est qu'il est très difficile de généraliser les résultats, c'est-à-dire, quel est l'impact réel de l'accord d'association sur un domaine ? Il est très difficile de comparer la situation de la Tunisie et du Maroc. Il faut toujours se référer clairement au contexte, et non seulement au contexte local, régional et national, mais aussi européen et international. Pour ce qui concerne les programmes de coopération, on ne peut pas comprendre l'impact réel tant qu'on n'est pas partis de la prise de décisions pour arriver au programme (comment cela a été intégré, budgétisé éventuellement au niveau de l'État bénéficiaire) et aller ensuite au niveau du projet pour voir s'il y a eu un impact réel ou pas. Et donc, je crois que l'exercice à ce niveau est très important, pour comprendre quel a été l'impact réel avec une analyse très fine. C'est vraiment le bon moment pour réaliser ce type d'évaluation.

Autre conclusion que j'avais tirée en matière de fonds communautaires (et non pas des fonds pro-

pres de la BEI) est que toutes les actions de coopération classique, en général, ont relativement peu d'impact par rapport aux objectifs qui sont affichés, avec une exception qui fait partie de l'acquis de Barcelone : ce sont tous les aspects de socialisation, les réseaux, le dialogue. Le problème est que dans les études d'impact, comment peut-on quantifier l'amélioration de la confiance ? Pourtant je suis persuadé que la confiance, petit à petit, grâce à ces réseaux, est devenue plus importante entre partenaires. Aujourd'hui, je trouve que l'on a des programmes plus intéressants (jumelage, TAIX, etc.). L'aide technique à l'intégration de l'acquis est tout à fait fondamentale et ces programmes sont plus adaptés et plus pertinents que les actions classiques de coopération, qui finalement ont un impact assez limité.

Un autre élément, c'est la différenciation, qui est aussi un élément clé de la politique de voisinage. Le lien qu'il y a entre cet élément de différenciation et l'Union pour la Méditerranée, on le trouve dans la coopération renforcée. Je crois qu'on est en train de perdre une occasion en ne mettant pas en place de nouveaux mécanismes dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, fondés sur des coopérations renforcées, mais qui devraient être bâtis sur des conditions strictes et qui permettraient de donner une nouvelle impulsion au Partenariat euroméditerranéen dans son ensemble, y compris le volet bilatéral. Ceci est d'autant plus important que nous avons un très grand nombre de partenaires aujourd'hui. En ce qui concerne l'impact de l'élargissement, on ne souligne pas suffisamment que l'équation Barcelone 1995 n'a plus rien à voir avec l'équation Barcelone 2010. On a eu deux élargissements très conséquents au niveau de l'Union européenne qui ont changé la nature, la composition, les ambitions... Le contexte géopolitique est extrêmement important, on a changé la face de l'Union européenne au niveau du processus décisionnel, on a de nouvelles coalitions et il faut absolument prendre ces questions en compte. On a aussi de nouveaux partenaires au Sud : on a eu d'abord la Maurita-

nie et puis l'Albanie, mais maintenant avec l'Union pour la Méditerranée on a aussi des pays comme Monaco et les Balkans occidentaux, ce qui change très sérieusement le contexte.

Il faut donc aussi réfléchir sur cette nouvelle équation qui n'a plus grande chose à voir avec l'équation originelle de Barcelone 1995. Et dans ce contexte-là il faut absolument prendre en compte l'équilibre géopolitique Est-Sud qui a été mis en place dès 1994 dans le cadre du Conseil européen d'Essen. L'une des erreurs fondamentales du projet de l'Union pour la Méditerranée était d'avoir oublié la version « Est » et, évidemment, les Polonais sont revenus très vite en nous disant « oui, on va vous donner le feu vert si on se préoccupe de l'Ukraine ». Aujourd'hui, on a un partenariat qui se construit aussi sur la face orientale de la politique de voisinage et donc, l'équilibre géopolitique Est-Sud dans les politiques de proximité de l'Union européenne est fondamental.

L'une des erreurs fondamentales du projet de l'Union pour la Méditerranée était d'avoir oublié la version « Est »

Un autre élément de l'impact de l'élargissement, c'est l'impact commercial. Le constat est qu'on part de quasiment rien au niveau des échanges commerciaux pour un doublement tous les ans. Or, ce qu'on constate par exemple c'est que la Pologne exporte plus vers la Tunisie que la Tunisie n'exporte vers la Pologne, ce qui signifie un accroissement du volume des échanges mais une aggravation du déficit commercial. Il y a renforcement de la dépendance, alors que paradoxalement nous avons des possibilités de complémentarité extrêmement importantes pour enfin sortir de la guerre des tomates, par exemple, entre l'Espagne et le Maroc. Certains États baltes exportent du bois et je ne pense pas qu'en Méditerranée on exporte beaucoup de bois. Quels sont les produits agricoles méditerranéens produits dans les nouveaux États membres ? Mis à part la Roumanie

et la Bulgarie, il y a une nouvelle complémentarité, il y a de nouveaux marchés et il faut suivre ça de très près, on a des potentialités énormes dans l'Union européenne élargie et dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée. Essayons de travailler sur ces questions qui sont nouvelles et qui ont un fort potentiel. En ce qui concerne les accords euroméditerranéens je voudrais rappeler que, à Barcelone, en 1995, il y avait trois dimensions : la dimension bilatérale Nord-Sud ; le niveau Sud-Sud (qui a très peu avancé, et j'espère qu'à l'avenir on va produire des fruits. C'est une question cruciale. Mais c'est aussi aux pays du Sud de se prendre en main, parce qu'on ne peut pas forcer deux partenaires à coopérer s'ils ne veulent pas coopérer ; on peut essayer de créer des conditions favorables mais il y a quand même là une responsabilité des pays du Sud en tant que partenaires, c'est la coresponsabilité, il faut qu'il y ait une impulsion politique au Sud) ; et le troisième niveau était la conclusion des accords bilatéraux entre le Sud et les pays d'Europe centrale et orientale qui n'étaient que candidats, tels que la Turquie. Aujourd'hui, la donne a changé, il faut continuer à promouvoir ces accords qui n'ont pas tous été conclus, mais penser aussi à l'Ukraine, penser au Caucase, et renforcer l'ensemble de l'intégration entre Union européenne, partenaires méditerranéens, mais aussi partenaires européens de l'Union européenne dans le cadre du voisinage. C'est un élément qui est plus nouveau. On est passés de la coopération à l'intégration. La zone de libre-échange est une intégration régionale économique et je sais que le message a eu du mal à passer, y compris chez nos partenaires, mais on est passés maintenant à cette logique d'intégration régionale économique. On ne comprend pas suffisamment que, dans le cas des Accords euroméditerranéens d'association, les dispositions en matière de concurrence sont un copier-coller du traité de la Communauté européenne. Ce sont les dispositions du traité CE qui sont dans les accords euroméditerranéens. Et, en cas de litige, c'est la Cour de justice qui sera compétente : on se retrouve devant la Cour de justice de Luxembourg pour les questions reliées aux tra-

vailleurs, par exemple. Il y a un jugement récent sur les travailleurs tunisiens, on en a eu beaucoup sur les travailleurs marocains. On est dans une phase d'intégration, et d'intégration de l'acquis communautaire. On va plus loin que l'acquis de Barcelone, l'acquis de Barcelone intègre aussi un acquis communautaire *stricto sensu*.

On va déjà assez loin dans l'intégration régionale économique et on parle de transposition de l'acquis, sans perspective d'adhésion, ce qui pose aussi un certain nombre de questions. Jusqu'où aller dans cette intégration ? Et je crois que c'est vraiment l'un des éléments essentiels.

Dans les bilans on ne souligne peut-être pas suffisamment tout cet aspect normatif et juridique. C'était un des grands défis, mais pour quasiment l'ensemble, c'est la transposition de l'acquis communautaire qui est en train de se mettre en place progressivement : normalisation, réglementation, règles phytosanitaires. Tous ces éléments techniques qui sont tout à fait importants.

Le problème est plutôt la mise en œuvre effective. Si les règles de concurrence sont transposées dans les accords, encore faut-il qu'elles soient appliquées convenablement. Et là il y a encore beaucoup de travail à faire, des réformes institutionnelles...

Un élément important au niveau des Accords d'association, c'est la multiplication des sous-comités d'association, ce qui se fait dans le cadre de la politique de voisinage. Cela est très positif parce que nous avons une enceinte de dialogue qui est parfois plus neutre. Le fait d'avoir des sous-comités d'association de droits de l'homme, par exemple en Tunisie, me semble intéressant et représente une évolution institutionnelle très importante.

Je fais la transition maintenant avec l'Union pour la Méditerranée et les questions institutionnelles. Il faut tenir compte ici du risque de paralysie des institutions. L'idée de base est très bonne – renforcer l'appropriation, je suis tout à fait d'accord – mais j'ai l'impression qu'on a oublié cette fameuse contamination du Processus de Barcelone par les aléas du processus ou non-processus de pays. Aujourd'hui

on est arrivés à un niveau de paralysie assez inquiétant. L'objectif de l'appropriation est très bon, mais la méthode choisie n'est pas la bonne. Pourquoi ? Parce que je pense que la coprésidence va rester un fardeau pendant très longtemps. Pourquoi remettons-nous en cause aujourd'hui le compromis sur la présidence du Nord ? Respectons les règles européennes. Pour la présidence du Sud il va falloir quand même un certain temps avant qu'on ait une présidence, je dirais, classique. Mais aujourd'hui on est en train de rentrer dans une impasse.

L'objectif de l'appropriation est très bon, mais la méthode choisie n'est pas la bonne. Pourquoi ?

Et quel sera le rôle du secrétariat ? Il faudrait définir quelques guidelines, un cadre minimum. Et on est en train de rajouter un comité permanent à Bruxelles, un secrétariat qui sera on ne sait où et qui fera on ne sait quoi, alors que l'idée était d'avoir plus de visibilité pour les citoyens. La structure n'était pas mal. Réactiver les sommets c'est très bien, la présidence ça me semble dangereux pour plusieurs raisons, on pourrait parler d'Israël, de la Turquie, etc. Mais ce qui aurait été intéressant de renforcer, c'est l'appropriation, surtout au niveau inférieur, c'est-à-dire, au niveau des comités. Les comités sont intéressants parce que c'est là qu'on va retrouver, non des diplomates ou des politiques, mais des experts. Et c'est là qu'il serait intéressant que nos amis du Sud puissent venir discuter des projets en amont et faire valoir leurs préoccupations. Le niveau technique était beaucoup plus intéressant que le niveau diplomatico-politique dans lequel nous sommes en train de nous embourber.

Et quelle sera l'articulation de ces différents éléments ? Faut-il que le comité Euromed disparaisse ? Quel rôle sera joué par la Commission ? On a vraiment un certain nombre de questions que je mets sur la table.

J'ai souligné quelques objectifs implicites de l'Union pour la Méditerranée, mais il y en a eu d'autres. À l'époque

de l'Union méditerranéenne, c'est-à-dire, au moment des discours de M. Sarkozy en tant que candidat, nous avons l'alternative à l'adhésion de la Turquie, nous avons une nouvelle définition de la politique africaine et méditerranéenne de la France, c'était noir sur blanc dans les discours du Président, et il jouait un jeu de *leadership* : *leadership* en Méditerranée, *leadership* en Europe et c'est pour ça que l'on s'est trouvés avec une confrontation franco-allemande, quid des pays baltes, quid de la Méditerranée pour arriver à un compromis. C'est une question de *leadership* avant tout.

Mon dernier point : quelle intégration régionale économique ? Je crois que c'est l'une des clés de la discussion. On a dépassé la coopération pour entrer dans le cadre de l'intégration. Aujourd'hui il y a un élément, on est dans le cadre du libre-échange approfondi. On est en train de passer au libre-échange approfondi, ce qui veut dire qu'on passe de la zone de libre-échange partielle à une zone de libre-échange plus complète qui intègre les produits agricoles et les services, et déjà plusieurs pays sont en train de rentrer progressivement dans cette phase. Il y a quelques études d'impact et ce qui est intéressant est de voir qu'on a des États membres, comme l'Italie, qui s'inquiètent de cette perspective. Encore une fois, essayons d'anticiper l'impact réel. Quand on sait le pourcentage de la population active dans certains pays comme le Maroc qui est employé au niveau du secteur agricole, essayons d'éviter toute improvisation et prenons en compte l'impact social que peut avoir ce type de processus, même si au niveau théorique on nous dit que ce sera du *win-win*.

Au-delà du libre-échange approfondi, il y a le statut avancé. Alors qu'est ce que signifie le statut avancé ?

Est-ce qu'on va aller jusqu'à l'union douanière ? L'union douanière est très compliquée. Nos amis turcs vont nous dire : « L'union douanière sans perspective d'adhésion, ce n'est pas tenable parce que nous n'avons pas accès au processus décisionnel. Si nous n'avons pas de perspective d'adhésion à l'Union européenne, demain nous sortirons de l'union douanière ».

Il y avait une autre proposition : la participation au marché intérieur. Qu'est ce que cela veut dire précisément ? Ce n'est toujours pas clair. Comment participer à tout ça sans avoir accès au processus décisionnel ? Est-ce qu'un strapontin suffit ? Cela pose un certain nombre de questions qui n'ont pas encore été tranchées. Le modèle EEE qui avait été proposé par Prodi est plus ou moins abandonné.

Il faut vraiment rester sur l'objectif d'une Communauté euroméditerranéenne. C'est l'objectif proposé par la Commission européenne dans le cadre des communications sur la politique européenne de voisinage, c'est un élément qui avait été mentionné dans les rapports d'EuroMeSCo en y ajoutant la Communauté euroméditerranéenne d'États démocratiques, mais le sens de communauté est très important.

Revenons à la méthode Jean Monnet : commençons par une CECA euroméditerranéenne. Ce n'est pas une idée nouvelle, on a souvent parlé de l'énergie, de l'eau, du tourisme, et nos voisins en ont parlé très bien, on pourrait en reparler. Soyons pragmatiques, revenons aux bonnes vieilles recettes qui ont fonctionné et qui peuvent fonctionner et surtout à cette question de la Communauté euroméditerranéenne, mettons en place des politiques communes euroméditerranéennes fondées sur des valeurs partagées.

LES PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE. PRIORITÉS ET OBJECTIFS DES PLANS D'ACTION ET LEURS EFFETS SUR LES RÉFORMES. PERSPECTIVES DES NOUVEAUX ACCORDS DE VOISINAGE, OPPORTUNITÉS ET STATUTS AVANCÉS OU SPÉCIAUX (2004-2010)

Andreu Bassols. Chef adjoint de l'Unité « Euromed et Questions régionales », DG Relations extérieures, Commission européenne

Dès que nous parlons de la Méditerranée, je me souviens du discours prononcé par Kofi Annan lors de sa prise de fonction au poste de secrétaire général des Nations Unies, il y a plusieurs années de cela. Il nous confia alors un de ses souvenirs d'école que nous pouvons appliquer à la Méditerranée. Dans son pays, au Ghana, un professeur leur avait montré une page blanche avec un point noir au milieu et leur avait demandé ce qu'ils voyaient. Tous les élèves avaient répondu : « Un point noir ». Et, bien sûr, ils s'étaient tous trompés. « Vous ne voyez donc pas l'espace blanc tout autour du point noir ? » leur avait-il demandé.

Il en va sensiblement de même avec la Méditerranée. Les conflits, les problèmes, les lacunes de notre coopération, les difficultés de l'Union européenne à établir une relation structurée avec la Méditerranée sautent aux yeux. Par contre, nous ne voyons pas l'énorme potentiel de cette région forte de ses 250 millions d'habitants, son colossal potentiel de croissance et son potentiel tout aussi grand de relation avec l'Union européenne, dont le développement est justement au programme de politiques cohérentes, du moins depuis 1995. Probablement avant, mais d'une manière multilatérale, d'une manière cohérente, depuis 1995 seulement.

Même s'il est un peu tôt, il est toujours possible d'en dresser le bilan, un bilan provisoire bien entendu. C'est une région qui, sur une période extrêmement courte, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, est passée par trois formes de transition que

l'Europe a connues pour sa part à compter de la fin du XVIIIe siècle, il y a plus de deux cents ans. La transition est sociale avec le passage de la société rurale à la société urbaine, de la famille élargie à la famille nucléaire. Elle est aussi économique, matérialisée par le passage d'une économie à dominance étatique à une économie marquée par la prépondérance du secteur privé et de l'initiative privée. La transition est enfin politique, plus lente peut-être, plus difficile, plus délicate aussi, marquée par le passage de régimes prônant l'autorité à des régimes ayant à cœur la liberté.

C'est justement pour gérer ces trois formes de transition, ô combien difficiles et délicates, que l'Europe a instauré une série de politiques. Et depuis 1995, le bilan nous indique que, si tout n'a pas fonctionné correctement, certains éléments sont particulièrement positifs.

Avant 1995, nous avions des relations institutionnelles moins développées, alors qu'aujourd'hui, notre cadre de relation est beaucoup plus solide. À tel point d'ailleurs que nous comptons deux propositions de plus de relation entre l'Europe et ces pays, à savoir la politique de voisinage et l'Union pour la Méditerranée.

La coopération financière est solide et les relations économiques s'améliorent. Certes, on a beaucoup parlé des maigres investissements consentis par l'Europe dans la région. C'est bien vrai, l'Europe ne place en région méditerranéenne que 2,3 % de ses investissements à l'extérieur. Trop peu pour une

région si proche ; trop peu également, comparé aux investissements étasuniens au Mexique. Malgré tout, ils se sont multipliés par quatre depuis l'an 2000, passant ainsi de 10 milliards d'euros à 40 milliards environ en 2008.

Du point de vue commercial, les exportations de l'Union européenne vers les pays méditerranéens ont augmenté de 5 % par an

Du point de vue commercial, les exportations de l'Union européenne vers les pays méditerranéens ont augmenté de 5 % par an. Et de ces pays vers l'Union européenne, donnée encore plus révélatrice, l'augmentation enregistrée est de 10 % par an, soit un rythme supérieur à celui des exportations vers d'autres régions du monde. Même si les exportations algériennes de produits énergétiques font grossir ces chiffres, l'augmentation est très certainement considérable.

Autre élément très positif de ce bilan, les économies de la région bénéficient d'une situation plus solide qu'en 1995 ; le déficit public a diminué, l'inflation aussi, les cadres macro-économiques se sont stabilisés dans une large mesure, à la seule exception du Liban peut-être, pour les raisons que chacun sait.

Du point de vue purement institutionnel, c'est-à-dire à la lumière d'une analyse de la relation institutionnelle de l'Union européenne avec ces pays, je pense que nous avons énormément progressé. En attestent la création de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne, une plate-forme de la société civile, la Fondation Anna Lindh, vouée au dialogue interculturel ; nous avons également réussi à établir des relations financières avec un service de la Banque européenne d'investissement, la FEMIP, et nous y avons un représentant exclusivement chargé

des affaires méditerranéennes. Nous nous sommes dotés de réseaux de coopération plus solides, comme le réseau FEMISE, et nous avons mis en place des programmes à long terme, dès le début, depuis 1995, comme le programme Euromed Héritage ou le programme Euromed Jeunesse, qui permettent de resserrer les liens au sein de la société civile entre les deux rives de la Méditerranée. Tous ces aspects composent un bilan positif du partenariat depuis 1995, un bilan qui inclut un autre élément important, le fait que, en général, tous les pays du sud de la Méditerranée aient conservé des niveaux de stabilité assez considérables.

Nous n'affirmons pas le devoir exclusivement au Processus de Barcelone ni à la politique de voisinage, mais de toute évidence, cette relation permanente, le lien stable que ces pays entretiennent avec ce centre de gravité, l'Europe, est pour eux un élément porteur de stabilité assez important.

À mon avis, nous nous trouvons non seulement en phase de transition, mais encore à un moment d'inflexion au sens où nous voulons être plus ambitieux, aller au-delà d'une relation multilatérale classique et accorder une participation grandissante aux pays du Sud au sein des institutions de gouvernement ou de gouvernance.

Et, pour clore ce bilan euroméditerranéen de notre relation, je pense qu'il est tout aussi important de signaler que, pour le moment, les pays du Sud, à une exception près peut-être, n'envisagent pas de meilleur partenaire que l'Union européenne et cet aspect prouve bien l'importance de notre relation. L'Union pour la Méditerranée est un nouveau programme ambitieux, établi à partir des acquis moissonnés dans le cadre du Processus de Barcelone. Et je crois justement que le grand mérite de la déclaration conjointe du Sommet de Paris est d'avoir su trouver ce point d'équilibre entre la préservation des acquis et l'impulsion de nouvelles visées ambitieuses.

LE PROCESSUS DE BARCELONE : DÉFIS ET PERSPECTIVES

Alfred Tovias. Université de Jérusalem

On avait déjà pensé en 2003 à lancer une nouvelle politique de voisinage susceptible d'être présentée aux pays méditerranéens partenaires de l'UE. D'un côté, l'élargissement semblait être un succès indéniable à l'époque. Il était perçu comme un succès dû à la réforme. D'un autre côté, avec l'entrée prochaine de Chypre, de Malte et de la Turquie dans l'UE, le nombre des partenaires méditerranéens de l'EMP (Partenariat euroméditerranéen) allait diminuer pour passer de 12 à 9, parmi lesquels 8 représentaient des économies arabes à revenu intermédiaire. En outre, et c'est bien dommage, l'euphorie qui prévalait dans les cercles de l'UE à propos du conflit du Moyen-Orient dans le milieu des années 90 avait laissé place à un profond pessimisme et à une crainte de voir stagner le Processus de Barcelone.

De plus, après septembre 2001, la sécurité des personnes dans le combat contre les terroristes prit une place plus importante dans l'échelle des priorités figurant sur l'agenda de l'UE au même titre que les problèmes de migration et d'asile. Or, l'UE aurait pu répondre à tout ceci en érigeant des barrières autour de l'Union élargie, ressuscitant ainsi le vieux spectre de « l'Europe forteresse ». Outre le fait que l'UE répugne à adopter cette solution, une telle stratégie de l'exclusion est évidemment irréalisable, étant donné le pouvoir limité de l'UE dans les domaines militaires et sécuritaires. La seule autre réponse possible était l'engagement qui consistait à essayer de faire tous les efforts possibles pour intégrer économiquement les voisins les moins turbulents qui feraient par la

suite office de tampon entre l'UE et les États faillis au Sud et à l'Est. En d'autres termes, à l'image de la *marca hispánica* catalane à l'époque de Charlemagne, certains pays arabes de la Méditerranée devraient faire fonction de *marca europea*.

La PEV (politique européenne de voisinage) est aussi le reflet de la conviction officieuse de l'UE, selon laquelle tout élargissement de l'UE tend à déstabiliser les pays exclus par le commerce, l'investissement et le détournement de l'aide. Sont particulièrement concernés les pays ayant des modèles d'exportation vers l'UE semblables à ceux des nouveaux membres. Il arrive ainsi généralement que les pays concernés soient presque toujours situés dans le nouveau voisinage. L'on peut donc également considérer que la PEV reflète l'intention de l'UE de renverser les effets non souhaités des élargissements de 2004 et de 2007. Nous observons pratiquement la même chose avec les élargissements précédents. Et j'ai, bien entendu, écrit sur ce sujet depuis 1978, il y a 30 ans, quand l'Espagne, le Portugal et la Grèce sont entrés dans l'UE et personne n'a tenu compte des effets désastreux que cela aurait sur l'Afrique du Nord.

Bien entendu, selon la thèse officielle, l'UE doit partager les bénéfices de son élargissement avec les pays qui l'entourent et établir autour d'elle un cercle de pays bien gouvernés qui partagent ses valeurs. Comme vous le savez, dans le jargon de la PEV, il faut créer un cercle d'amis. Et la méthode pour y parvenir, c'est l'intégration en profondeur. Le célèbre

« investir le marché intérieur » est l'un des maillons centraux de cette intégration en profondeur. Assez curieusement, le terme « investir » n'a été clairement défini dans aucun texte officiel. Il est apparemment assimilé à une réduction substantielle, par les partenaires, des barrières aux accords commerciaux, à une intégration progressive mais sélective dans certains aspects du marché intérieur. Aux yeux de la Commission, il s'agit d'une approche pas à pas, un peu marginalisée dans les textes relatifs à la PEV depuis 2003.

J'aimerais préciser que je suis contre la conditionnalité et pour la réciprocité

Ce qui compte pour les partenaires méditerranéens, de même que pour les États membres de l'UE, c'est de prendre conscience une fois pour toutes qu'il est plus avantageux de retirer les barrières non commerciales sur une base préférentielle que d'avoir à faire face à des tarifs douaniers réciproques, car le détournement des courants commerciaux des pays tiers n'a pas pour effet de réduire leur bien-être. Les barrières non tarifaires n'élèvent donc pas les revenus mais les coûts. L'offre de l'UE ne peut donc qu'accroître le bien-être des deux partenaires si l'on ne tient pas compte, bien entendu, des coûts d'ajustement à court terme. Pour prendre en compte ces coûts d'ajustement, les partenaires méditerranéens devraient demander à l'UE de commencer par réduire ses BNT (barrières non tarifaires) sur ses exportations vers les pays méditerranéens de l'UE et de n'appliquer le principe de la stricte réciprocité qu'à moyen et à long terme.

En ce qui concerne la libéralisation du commerce, la PEV est en un certain sens un marché de dupes, parce que cela revient à mettre la charrue avant les bœufs, cela veut dire que le retrait des tarifs n'est pas une fin en soi alors que l'UE pense déjà que l'intégration en profondeur présente un intérêt. Quand il est question d'intégration de base, comme pour l'agriculture, on laisse cela de côté.

En ce qui concerne la méthodologie, j'aimerais préciser que je suis contre la conditionnalité et pour la réciprocité. La conditionnalité joue un rôle central au sein de la PEV, mais celle que l'on a mise en place est d'un type très spécial. Traditionnellement, l'UE s'abstient d'imposer des sanctions économiques et politiques, sanctions qui sont la conditionnalité négative, parce que cela requiert l'unanimité du Conseil. Les intérêts commerciaux et stratégiques de certains États membres prévalent donc tout le temps. C'est pourquoi, même dans les cas d'élargissement de l'UE, on a décidé d'adopter la conditionnalité positive. La conditionnalité positive repose sur la volonté du partenaire de réformer et de le faire correctement. Cela ne requiert pas vraiment d'effort de la part des États membres de l'UE. Pour l'UE, la conditionnalité positive semble être moins coûteuse que la conditionnalité négative. Bien que l'UE doive présenter des incitations, cela ne doit pas prendre la forme d'une aide. Si cela prend la forme d'une libéralisation du commerce, cela sera également bon pour l'UE. Et même si l'incitation prend la forme d'une aide, la somme qui lui est consacrée pourrait être moins importante que les pertes correspondantes si l'on impose des sanctions. Dans le cas du dernier élargissement vers l'Est, la conditionnalité ne visait pas tant des objectifs politiques tels que la démocratisation que le développement économique et le renforcement des capacités.

Les experts sont d'accord pour dire que les États de l'Europe centrale et orientale qui ont intégré l'UE ont introduit seuls la démocratie sans que l'UE n'intervienne vraiment. La situation comporte beaucoup de similitudes avec ce qu'entend faire l'UE dans le cadre de la PEV. L'approche de la PEV est une approche microéconomique et administrative systématique, sans que les législatures compétentes du parlement européen ou des parlements locaux des pays cibles n'interviennent vraiment. Il est cependant important de noter ici que la conditionnalité était un moyen de rassurer les États membres sur le fait que les nouveaux membres, une fois admis, ne deviendraient pas une charge excessive. Mais les voisins ne sont

pas candidats à l'entrée. Dans un certain sens, il n'est donc nul besoin de les rassurer et la conditionnalité nécessite moins d'être justifiée. Ce qu'il faut, c'est la réciprocité.

Or, la PEV n'envisage pas la mise en place de nouvelles institutions pour suivre les nouveaux accords conclus avec son nouveau voisinage. À première vue, elle n'a pas l'intention de renforcer les mécanismes de règlement des conflits. Elle n'envisage même pas de développer des institutions mineures, comme celles existantes au sein de l'EEA, ou de créer un secrétariat de la PEV.

Il est exclu que les voisins méditerranéens contribuent aux prises de décisions, et encore moins qu'ils ne prennent de décisions

En outre, de nouveaux accords de voisinage continueraient à être intergouvernementaux sans dimension supranationale. Il est exclu que les voisins méditerranéens contribuent aux prises de décisions, et encore moins qu'ils ne prennent de décisions, comme ils le font dans le cadre de l'EEA. Cependant, l'obligation qu'a la Commission de l'UE de fournir des renseignements sur les directives à venir en matière de marché intérieur figurerait parmi les nouveaux accords de voisinage. On a abordé une série de questions soulevées par les pays non membres méditerranéens sur le bien-fondé et sur l'objectif de la PEV dans leur cas particulier.

D'abord, beaucoup continuent de se demander si, alors que la PEV existe depuis plusieurs années, la demande de rapprochement des législations et de l'adoption de l'acquis est du colonialisme légal ou non. Adopter les normes législatives de l'UE signifie parfois que l'on s'adapte à une culture législative différente, ce qui relève d'une démarche paternaliste. Ceci est aggravé par le fait qu'il n'y a aucune perspective pour les voisins de la Méditerranée de modifier la législation de l'UE en leur faveur dans

l'avenir, puisque l'intégration n'est pas au programme. En outre, l'adoption de certaines lois de l'UE pourrait déboucher sur une incohérence en matière législative puisqu'une partie de la législation non coordonnée pourrait se voir confrontée à d'autres traditions législatives : ottomane, américaine, etc. C'est le cas d'Israël, mais aussi d'autres pays du Moyen-Orient. Un second problème, lié au premier, est le coût du rapprochement des législations. Ce deuxième point pourrait générer des coûts substantiels pour les pays méditerranéens, principalement de nature institutionnelle, étant donné que les autorités locales devraient se montrer aussi efficaces que les autorités de contrôle de l'UE. Plus généralement, le rapprochement des législations n'est valable que si la loi qui va être adoptée correspond aux besoins objectifs des voisins de la Méditerranée en termes de taille de marché, de niveau de vie, de normes environnementales et de travail, de niveau de développement, pour ne citer que quelques facteurs pertinents.

Il se pourrait que la PEV soit trop exigeante vis-à-vis des pays arabes en développement à revenu intermédiaire, si l'on se fie aux chiffres bien connus de la communauté épistémique du développement ; Dan Rodrik a par exemple assuré que le consensus élargi de Washington, qui inclut des réformes institutionnelles, est trop ambitieux pour être réalisé par de nombreux pays en développement, même à moyen terme, et qu'il n'établirait pas de priorités, et cela n'est pas forcément recommandé.

Un autre point important concerne particulièrement les pays de l'est de la Méditerranée comme la Jordanie, l'Égypte et Israël, mais pourrait aussi dans l'avenir concerner le Maroc et la Tunisie : une grande partie de leurs produits manufacturés est exportée vers les États-Unis et les normes ne sont pas les mêmes dans l'UE et aux EUA. De grandes différences existent dans le marché des marchandises et des services, dont les voisins méditerranéens sont très dépendants commercialement. Un bon exemple est celui des organismes génétiquement modifiés qui donnent lieu à des débats enflammés. On entend également cette affirmation importante de la part de la PEV,

selon laquelle les investissements étrangers directs se feront dans les pays voisins méridionaux de l'UE quand ils s'attaqueront à la bureaucratie, c'est-à-dire à la corruption, aux problèmes administratifs, aux réformes, etc.

Mais j'affirme que les difficultés rencontrées par la plupart des pays méditerranéens pour attirer des investissements directs étrangers ne sont pas dues en premier lieu à la bureaucratie mais au manque de capital humain et de savoir-faire. Ceci devient évident si l'on établit une comparaison avec l'Inde, par exemple. Pourquoi l'Inde attire-t-elle des investissements directs étrangers dans les industries de haute technologie, dans les activités liées aux services alors que cela n'est pas le cas des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ou de beaucoup d'entre eux ? Après tout, les investissements étrangers directs se font dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord quand les pays de l'OCDE en ont besoin, et personne ne semble s'inquiéter de la bureaucratie qui règne en Algérie ou en Libye quand il s'agit de pétrole.

Je pense que l'on met l'accent sur ce besoin de réformes pour stimuler les investissements étrangers directs alors que le vrai problème se situe peut-être ailleurs. J'affirme également que la PEV souffre d'asymétries, parce qu'elle n'envisage pas la mise en place d'un plan d'action pour l'Union européenne. Son plan

d'action ne concerne que ses voisins. Selon la PEV, les seuls à devoir opérer des réformes économiques, afin de tirer des bénéfices de leur marché intérieur étendu à leurs voisins, sont ces voisins mêmes. L'UE ne fait que proposer des incitations et gère la mise en place des plans d'action, c'est-à-dire des réformes économiques à même d'être opérées par ses voisins. Son approche est totalement différente de celle qu'elle a avec l'Espace économique européen où chacun est censé s'adapter de manière égale. Elle est également différente du système de contrôle par les pairs adopté par l'OCDE dans lequel chacun peut jouer sur la pression du groupe.

Nous sommes également ici en présence d'un problème éthique. L'ancrage des réformes économiques dans les pays voisins est une activité qui consiste à démontrer et non à faire la morale. Ce qu'il faut, c'est un effet de démonstration, par lequel l'UE montre l'exemple, non pas en disant à ses voisins méditerranéens de faire ce que « nous avons nous-mêmes déjà fait » mais plutôt « de faire ce que nous faisons, c'est à dire s'adapter ». On pourrait appeler cela l'effet « nous sommes dans le même bateau », en montrant ainsi plus clairement que l'UE et ses voisins méditerranéens sont effectivement impliqués dans un vrai partenariat, souvent remis en question, et à juste titre, par les pays arabes, notamment après le 11 septembre.

**BARCELONE 2010
ET L'UNION POUR
LA MÉDITERRANÉE :
QUELLES
PERSPECTIVES ?**

INTRODUCTION

Tomás Duplá del Moral. Directeur du Proche-Orient et de la Méditerranée du Sud, DG Relations extérieures, Commission européenne

Quand nous parlons de 2010, nous devrions parler quasi exclusivement des propositions issues du Processus de Barcelone portant création d'une zone de libre-échange euroméditerranéenne pour l'an 2010. C'est la seule date, le seul délai fixé dans la Déclaration de Barcelone : une zone de libre-échange, pierre d'angle de la construction d'un espace de prospérité partagée.

Il conviendrait de se demander pourquoi elle est le symbole majeur, la date unique, le seul point de référence à avoir été fixé à Barcelone pour le travail commencé à cette époque.

Cela répond en partie à une théorie d'alors, selon laquelle le changement économique, l'ouverture, l'amélioration de la gouvernance économique seraient l'élément catalyseur des changements politiques, des changements sociaux et, en définitive, d'un bon gouvernement politique. Ces idées ne sont pas nouvelles ; Mariano José de Larra, grand chroniqueur espagnol du XIXe siècle, disait que les marchandises véhiculaient quelque chose d'imperceptible dont elles étaient imprégnées, quelque chose qui recouvrait les idées comme la poussière recouvre les meubles. Il l'appelait la poussière des idées ; pour lui, les idées d'une société, d'un mode de production, d'organisation sociale et économique, voyageaient ainsi avec les marchandises, en faisant intrinsèquement partie, se transmettaient par leur entremise.

Dit autrement, dans un registre plus actuel, cela reviendrait à affirmer que le libre-échange commercial conduit au changement politique et économique, que la modernisation économique conduit à son tour à la modernisation dans les autres sphères sociales, y compris à la modernisation dans la manière de gouverner, par exemple, à la restauration de la

démocratie. Une vision certainement économiciste, axée sur l'idée que le progrès social doit être solidement fondé sur le progrès des seuils de bien-être. C'est ainsi que les accords de libre-échange ont occupé une place essentielle dans la Déclaration de Barcelone et que la constitution progressive d'une zone euroméditerranéenne de libre-échange a eu une importance symbolique suffisante pour en constituer le principal objectif de 2010. À la base de cette vision il y avait pourtant un paradoxe, une préoccupation et un diagnostic.

Avant Barcelone, le paradoxe était d'entrevoir une période de forte croissance pour les économies asiatiques. Quand on s'interrogeait sur ce qui pouvait y conduire, on relevait des facteurs tels que l'importance de l'éducation, l'abondance de main-d'œuvre, le haut niveau de cohésion sociale, le recours judicieux à un État qui n'hésiterait pas à intervenir au besoin. Or, pour une large part, ces éléments se trouvaient aussi dans les pays arabes du bassin méditerranéen, à savoir l'importance accordée à l'éducation, laquelle, pour des niveaux de développement comparables, était amplement supérieure à celle d'autres zones en voie de développement, ainsi qu'un haut niveau de cohésion sociale, mais cela n'avait pas conduit pour autant à une croissance économique équivalente à celle de l'Asie.

De toute évidence, la préoccupation était que, si les différences étaient déjà colossales quant aux niveaux de vie, aux attentes sur l'avenir, à l'espoir entre le Nord et le Sud, le fossé se creusait de plus en plus. Ce n'était d'ailleurs qu'une question de temps ; les différences finiraient par poser de sérieuses menaces internes et externes.

Et le diagnostic était que, effectivement, suite à toute une série de facteurs historiques, ces sociétés

étaient excessivement hermétiques, de l'intérieur comme de l'extérieur. Le manque d'ouverture intérieure avait pour conséquence la rigidité, le contrôle excessif de l'État, un État qui par ailleurs était souvent peu efficace, d'où le manque d'investissement, d'innovation, de création d'emplois, de perspective d'avenir, avec évidemment pour séquelle, le manque de légitimité des États et la fragilité des constitutions politiques de ces pays. Et vis-à-vis de l'extérieur, il en résultait des problèmes de manque de compétitivité, des déficits commerciaux excessifs, des problèmes de taux de change, que l'on essayait de palier par des mesures protectionnistes qui ne faisaient qu'empirer les choses.

Le manque d'ouverture intérieure avait pour conséquence la rigidité, le contrôle excessif de l'État

Bien sûr, la solution aurait consisté à encourager à quitter ce cadre et, pour ce faire, les accords d'association étaient absolument indispensables, l'enjeu du libre-échange était absolument indispensable. Autrement dit, il fallait ouvrir, moderniser, convaincre les élites politiques de ces pays de s'engager dans cette voie, point particulièrement épineux puisqu'un tel objectif ne se pose qu'à moyen et long termes, alors que, par définition en politique, les résultats recherchés doivent se manifester à court terme. Certes, la Déclaration de Barcelone allait bien au-delà du libre-échange ou de la réforme, elle scellait aussi un engagement politique, exprimait une volonté politique partagée, fondée à l'époque sur des événements historiques clés, un de chaque côté de la Méditerranée. Côté nord, c'était la chute du mur de Berlin, la réunification européenne ; il était alors absolument indispensable de dire à nos voisins du Sud que notre repli sur nous-mêmes n'allait pas conduire à l'oubli. Côté sud, bien sûr, le Processus d'Oslo et la Conférence de Madrid nourrissaient l'espoir d'arriver enfin à résoudre le conflit du Moyen-Orient.

Le consensus de Barcelone marquait l'engagement d'encourager ce processus de réforme avec une aide financière plus substantielle ; c'était en quelque sorte la réponse européenne au slogan *trade not aid*, selon laquelle le commerce avait lui aussi besoin d'assistance. Comme un réseau réaliste pensé pour aborder les problèmes de la région.

2010, c'est après-demain, nous y sommes presque. Dans un an ou à peine plus nous pourrons évaluer le chemin parcouru en matière d'affaires euroméditerranéennes et c'est ce qui importe en fin de compte. Bien entendu, il est impossible d'éviter le chevauchement de certains sujets et, le plus souvent, il n'est pas aisé de comptabiliser, de tenir des comptes clairs en matière de relations internationales, car nous abordons de très nombreuses dimensions qui ne sont pas toujours strictement comparables.

Par contre nous avons très souvent entendu dire que le Processus de Barcelone avait échoué, faute de convergence des revenus sur les deux rives de la Méditerranée. Nous ne pouvons le nier et c'est un argument de poids. Néanmoins, la réalité est bien plus complexe que ce qu'un tel constat pourrait signifier ; la réalité nous dit que la région commence à converger à mesure que se consolident la transition démographique et les processus de réforme. Elle nous dit aussi que les économies du Sud sont plus solides, plus ouvertes et plus durables qu'en 1995, que la stabilité s'est maintenue et que des progrès sont enregistrés dans plusieurs domaines. Notamment en termes économiques ; quant aux idées et aux valeurs, j'y reviendrai plus tard. Enfin, elle nous dit que la croissance au Sud, dans de nombreux pays, mais pas partout, dépasse la croissance au Nord. Cela est particulièrement vrai pour la croissance démographique.

Le Processus de Barcelone, les Accords d'association, la politique de voisinage y ont contribué et nous devons espérer à présent du Processus de Barcelone et de l'Union pour la Méditerranée qu'ils approfondissent et consolident le travail en cours. Je ne prétends pas que tout découle de ces processus mais il me semble qu'ils ont été des fac-

teurs déterminants. Du point de vue des institutions européennes, la croissance a toujours été la finalité clé de toutes les missions entreprises.

Ces quinze dernières années nous avons eu trois grandes initiatives. En premier lieu, celle de lancer le processus de convergence entre les deux rives, avec une première manifestation concrète, la constitution de la plus grande zone de libre-échange Nord-Sud du monde à l'époque et aujourd'hui encore. En 2004, la politique de voisinage nous a donné, pour renforcer ce processus, une méthodologie de travail qui avait déjà fait ses preuves, la méthodologie pour l'élargissement appliquée aux voisins de l'Europe dans une perspective qui, en principe, excluait l'adhésion. Une méthode axée sur la conclusion négociée de plans d'action avec des objectifs précis adaptés à chaque pays en application du principe de différenciation. Cet approfondissement et cette concrétisation de la politique commune consistant à aller toujours plus loin dans ce processus de réforme sont au cœur du processus que nous observons aujourd'hui. Et le fait que les fruits ne soient perceptibles qu'à moyen terme ne doit pas nous décourager, au contraire, il nous faut poursuivre dans cette voie avec la même détermination, dans la mesure où la réalité nous conforte dans l'idée que c'est la démarche correcte.

Finalement, l'Union pour la Méditerranée a été créée en 2008. Elle répond à la perception de carences, principalement aux trois suivantes. Tout d'abord, la perte d'importance de la Méditerranée dans la politique extérieure européenne. Deuxièmement, le fait incommode d'un processus excessivement dirigé par l'Europe, sans que nos voisins du Sud puissent se l'approprier. Et en troisième lieu, le problème du manque de visibilité de la pertinence du processus pour le citoyen.

À ces carences, il a été répondu en premier lieu par un sommet à Paris qui sera le prélude d'une série de sommets organisés ces jours-ci. Ce faisant, les choses ont été transposées ailleurs, avec un système de cogestion comprenant, pour commencer, la coprésidence, qui en est peut-être l'élément prin-

cipal, et les organes émanant de la présidence, avec les réunions des hauts fonctionnaires et le comité permanent conjoint à Bruxelles.

La réalité nous dit que la région commence à converger à mesure que se consolident la transition démographique et les processus de réforme

En troisième lieu, il convient de signaler la volonté de se centrer sur des projets susceptibles d'avoir un grand impact sur nos concitoyens. Une liste de projets a été dressée au Sommet de Paris et, pour donner suite à cette ambition, un organe institutionnel a été créé, le secrétariat permanent. Pour la Commission il est tout à fait clair que si les projets sont vraiment jugés importants, ils doivent remplir certaines conditions. On doit pouvoir les réaliser de manière que les citoyens puissent les voir clairement. En outre, il leur faut une certaine envergure, car puisque nous avons peu de moyens, il convient de les concentrer, et enfin, le financement à leur assigner doit dépasser les fonds qui nous sont actuellement alloués par les pouvoirs publics. Les moyens à notre disposition dans l'Union européenne pour le processus euroméditerranéen sont tout à fait considérables et n'oublions pas qu'il s'agit de subventions, même si les sommes en jeu sont largement inférieures aux montants généralement accordés pour les procédures d'adhésion. Mais si nous comparons, par exemple, avec une proposition allemande de Plan d'énergie solaire dans le bassin Méditerranéen, qui prévoit un investissement de 400 milliards d'euros sur vingt ans, alors il est évident que ce n'est pas avec des fonds publics que nous parviendrons à réunir de telles sommes. Néanmoins nul ne peut douter de l'importance capitale de ces projets, appréciation qui vaut aussi à mon avis à une échelle peut-être plus réduite pour le projet de dépollution de la Méditerranée et d'autres projets issus de la Déclaration de Paris.

J'ai déjà fait référence à la convergence économique des niveaux de vie, des prestations sociales. Or, il importe tout autant d'éviter la séparation en valeurs et en aspirations. Pour nous, il en ressort manifestement ceci : l'un des sujets clés de notre politique extérieure est la promotion des valeurs qui nous unissent et les valeurs qui nous unissent passent par la démocratie et les droits de l'homme. Il est donc tout à fait naturel de tenir à promouvoir ces valeurs auprès de tous les pays avec lesquels nous avons noué des relations extérieures. Notre esprit est universel. Nous pensons que les valeurs que nous défendons sont applicables à l'être humain. Nous n'ignorons pas pour autant l'existence de perceptions différentes de l'universalité et nous savons aussi que ces choses-là ne s'imposent pas, même si tout le monde n'est pas de cet avis. C'est assurément le sujet central de ce que nous essayons de promouvoir à l'extérieur.

Parviendrons-nous à parler davantage de réalités et moins de mythes et de préjugés ?

Certes, il y a eu des limitations dans le processus de convergence des valeurs, les divergences d'opinion entre les deux rives de la Méditerranée prennent de l'ampleur ; on a parfois l'impression que l'incompréhension et la méconnaissance mutuelle grandissent. En Europe, nous voyons des préoccupations liées à l'immigration se teinter de xénophobie. Ce qu'il convient de se demander pour 2010, c'est si nous serons plus proches des pays méditerranéens au sens où nos relations seront plus denses ; et je crois que la réponse est claire : oui, nous le serons. Aurons-nous avancé dans la création d'une zone

de libre-échange ? Oui, à quelques nuances près, car nous aurons probablement réussi par rapport à l'Europe, mais pas encore du point de vue des relations entre les pays du sud de la Méditerranée, l'une de nos affaires en souffrance.

Aurons-nous augmenté l'investissement européen ? Oui, il me semble que de ce point de vue, le mouvement s'accélère et s'apprête à le faire plus encore, jusqu'à atteindre la plénitude de son potentiel.

Aurons-nous consolidé notre relation multilatérale ? Espérons que oui. C'est l'un des principaux enjeux de la nouvelle initiative du Processus de Barcelone : l'Union pour la Méditerranée, conserver le bénéfice de toutes nos réalisations. C'est une mission commune qui exige quelques efforts. Nous avons de nouvelles et meilleures institutions de gouvernance collective, c'est ce que nous nous sommes proposé de faire au Sommet de Paris et nous espérons que tout fonctionnera selon nos vœux.

Aurons-nous mis à la portée des habitants des pays du Sud les mêmes attentes d'amélioration, de réforme et de mieux-être ? À mon avis, nous pouvons constater que cette évolution est en cours et il nous faut continuer à insister, y compris dans les pays qui n'ont pas signé d'accord d'association. Les réformes engagées dans ces pays ne sont pas étrangères aux étapes de négociation ni aux discussions internes qu'elles ont enclenché. Le cas de la Syrie est très clair à ce sujet, du moins dans le domaine économique.

Parviendrons-nous à ce que les sociétés des deux rives de la Méditerranée aient les mêmes aspirations ou une meilleure perception mutuelle, plus ajustée à leurs réalités respectives ? Autrement dit, parviendrons-nous à parler davantage de réalités et moins de mythes et de préjugés ? C'est l'un des grands défis auxquels nous devons nous atteler.

INTRODUCTION

Bichara Khader. Directeur du Centre d'études et de recherches sur le monde arabe contemporain, Université catholique de Louvain

Interpellé par Hassan Abouyoub, président de la séance, demandant s'il pouvait « nous illustrer, côté orient, sur la perception qu'on a du besoin de réformes ou du non-besoin de réformes, de la dialectique qui s'est installée à mon avis d'une manière très tranchée par rapport à l'occident de la Méditerranée ». Par rapport à la question des réformes et du conflit israélo-arabe et son impact sur le partenariat, je voudrais porter le débat à un niveau théorique.

Lors de son lancement, le Processus de Barcelone prétendait déclencher une dynamique vertueuse censée produire trois effets que j'appelle : effet cliquet, effet domino et effet contagion.

Qu'est-ce que j'entends par effet cliquet ? C'est une sorte d'enchaînement de séquences et de conséquences. Les rédacteurs de la Déclaration de Barcelone, sans l'écrire ou le dire clairement, postulaient que le démantèlement des protections douanières et l'ouverture commerciale exposerait les pays méditerranéens à la compétition internationale ; celle-ci les obligerait à prendre des mesures d'accompagnement : réformes institutionnelles, gouvernance, administration, privatisation, dynamisation de l'appareil productif local, promotion de la coopération régionale, et enfin réduction du rôle de l'État entrepreneur au profit de l'État régulateur et distributeur. En somme, la recette libérale dans sa version la plus orthodoxe de marchés dérégulés, censés accroître l'attractivité de l'espace méditerranéen pour les investisseurs locaux et internationaux, privés et publics, ce qui, naturellement, devrait, pensait-on, concourir à la compétitivité de la région, à la croissance, et *in fine*, à la réduction de la pression migratoire, à l'affaiblissement de la « contestation islamiste », bref à la stabilité de l'espace méditerranéen.

Ce scénario optimiste d'une stabilité par « l'économie » se conjugait, du point de vue européen, à un autre scénario, tout aussi optimiste et quasi angélique, d'une stabilité par la démocratie, par une sorte d'effet domino. Ici l'hypothèse postulait que le développement économique, induit par l'ouverture des marchés et leur exposition à la concurrence internationale, la captation d'investissements étrangers, la privatisation et donc la création d'emplois salariés, finirait par élargir « les classes moyennes », vecteurs des transformations démocratiques, c'est-à-dire la fin, de mort naturelle, des régimes politiques clos, l'acceptation de l'alternance politique et de la rotation des équipes dirigeantes. En définitive, la fin des situations de rente qui entretiennent l'autoritarisme.

Enfin, les rédacteurs de la Déclaration de Barcelone pensaient ouvrir la voie de la négociation et finalement paver le chemin de la paix, par une sorte d'effet de contagion. Il ne faut pas perdre de vue qu'en 1995, le processus de paix israélo-arabe semblait sur les rails. Certes, le premier ministre israélien venait d'être assassiné par un des siens, mais son successeur, Peres, était crédité, surtout en Occident, de l'image d'un homme de paix. N'était-il pas en compagnie de Rabin, sur le perron de la Maison Blanche, le 13 septembre 1993, lors de la signature de la Déclaration de Principes, appelée Accords d'Oslo ? L'UE faisait dès lors le pari que le Processus d'Oslo était enclenché et qu'il se poursuivrait jusqu'à son aboutissement normal, à savoir un État palestinien souverain et viable et qu'il était de son devoir de le soutenir, non pas en faisant ombre au parrain américain, mais en invitant Israéliens et Palestiniens à participer à la conférence de Barcelone comme s'il s'agissait de deux entités distinctes (ce qui est vrai) et pleinement souveraines (ce qui est faux).

Tel était le triple pari de l'UE en 1995 : désenclaver les économies méditerranéennes et les dynamiser, aider à la transformation démocratique par le développement économique et soutenir le processus de paix israélo-arabe. L'ensemble de ces transformations devait contribuer, aux yeux de l'UE, à stabiliser la jeunesse bouillonnante méditerranéenne sur place et donc à agir sur les facteurs incitatifs au départ, à réduire les instabilités locales et donc à prévenir leurs réverbérations externes et enfin à éteindre les foyers de tension qui génèrent ressentiment, frustration, voire des actes de terrorisme localisé, ou encore globalisé.

Certains progrès ont été enregistrés mais sont demeurés en deçà des attentes et des espérances

Malheureusement les choses ne se sont pas déroulées comme on l'espérait. Des blocages et des goulots d'étranglement ont grippé le processus des enchaînements, théoriquement logiques. L'ouverture commerciale est demeurée timorée, les investissements modiques, la création de nouveaux emplois limitée, le développement des classes moyennes trop lent. Tout cela n'a pas permis d'enclencher une dynamique vertueuse sur le plan économique ou sur le plan des réformes politiques. Certains progrès ont été enregistrés mais sont demeurés en deçà des attentes et des espérances.

Sur le front de la paix, on a assisté au déraillement du processus de paix Israélo-arabe. C'est au cœur du Processus de Barcelone que s'est déclenchée la 2e Intifada (2000), qu'Israël réoccupe les villes palestiniennes (2002), que la colonisation se poursuit et que le mur de séparation, jugé illégal par la Cour internationale de la Haye, s'érige évenrant la Palestine et balafrant son paysage.

Ainsi les effets (cliquet, domino et contagion) n'ont-ils pas pu se produire selon les enchaînements prévus, jetant une ombre sur l'efficacité du Processus

de Barcelone d'améliorer substantiellement le climat économique, d'accroître les opportunités d'investissement ou d'appuyer les processus de paix.

Mais si certains résultats positifs ont été enregistrés sur le plan économique, financier et sur le plan des investissements surtout en fin de période (2005-2008), sur le front politique non seulement aucun progrès n'a été enregistré mais la situation générale a même plutôt empiré. L'Union européenne a fait étalage de son incohérence. J'en veux pour preuve l'ostracisation dont a fait l'objet le mouvement Hamas qui a gagné les élections palestiniennes de 2006 mais qui a été boycotté par l'UE envoyant de la sorte un message erroné aux pays méditerranéens : « Démocratie oui, mais à condition que le résultat soit au goût de l'UE ».

Le résultat s'étale devant nos yeux : un Hamas empêché d'exercer une politique de gouvernement, acculé à Gaza, radicalisé et une Palestine toujours occupée, mais dotée de deux gouvernements parallèles.

L'Union pour la Méditerranée est un projet qui est un nouveau bébé, il a à peine quelques mois. Son père naturel, c'est Sarkozy ; sa famille adoptive, c'est l'Union européenne ; les témoins de sa naissance, ce sont les pays du Sud, et c'est un bébé qui n'est pas né d'un mariage mixte. Je ne sais pas s'il va rester rachitique ou s'il va prendre de la vigueur. Je ne sais pas s'il va faire mieux que ses frères aînés, le Processus de Barcelone et la politique de voisinage, et peu d'entre nous peuvent le deviner. Je ne sais pas s'il va rester en famille ou s'il va prendre le large. Je ne sais pas s'il va rester dans le cadre du Processus de Barcelone de l'Union européenne ou s'il va voler de ses propres ailes.

Cependant ce projet a été très interpellant pour nous. Pour ce qui concerne la science politique, c'est tout l'intérêt que je porte à la prise de décisions. Dans ce cas-ci, le projet a été imaginé par le président français avec un cercle restreint de conseillers, puis adopté par le gouvernement français. Ça nécessite en soi déjà une belle étude. Sur le plan géopolitique, dès lors que le projet de l'Union méditerranéenne, porte sur une géographie,

la Méditerranée, sur un périmètre, n'est-ce pas, l'espace concerné par le projet, ça pose immédiatement des questions géopolitiques. Et naturellement, la sociologie des institutions, voir comment un État membre de l'Union européenne vient avec un projet des institutions, en tout cas dans un premier temps, comment finalement les institutions sont parvenues à récupérer un projet, en y introduisant des aménagements et des transformations à telle enseigne que l'idée est née et puis elle a été reprise, elle a été aménagée, et puis elle a été finalement récupérée et peut-être que le nouveau produit ressemble bien peu à l'idée originelle.

L'Allemagne est un pays méditerranéen non riverain

Si nous prenons le discours du président Sarkozy à Toulon, quelques idées émergent. Il veut une initiative française, il veut que cette initiative soit une alternative à l'entrée de la Turquie, parce que la Turquie n'est pas de l'Europe, elle est de la Méditerranée, il veut un cadre qui supprime ce que jadis on a appelé la politique arabe de la France, il veut associer la Commission. Et plus tard, lors du discours une fois élu, il a dit : « Je vais organiser un sommet pour les pays du périmètre, et le lendemain pour l'ensemble des pays européens ».

Cela fait partie d'un triple constat :

- La Méditerranée se marginalise dans les rapports avec l'économie mondiale, c'est mauvais pour les Méditerranéens, mais c'est un manque à gagner pour l'Europe puisqu'il ajoute « l'avenir de l'Europe est au Sud ».
- Les politiques européennes ont été inefficaces et insuffisantes pour relever les défis de la Méditerranée, et là il dit « le Processus de Barcelone a été un échec ».
- La France a été éclipsée, à la fois par l'action européenne mais elle a été éclipsée également dans son espace, dans son arrière-cour, par l'émergence de nouveaux acteurs.

Lorsque Nicolas Sarkozy veut donner un nouveau protagonisme à la France, il a certainement lu le rapport Avicenne, publié en avril 2007 par un groupe de diplomates français qui ont servi dans la région méditerranéenne et arabe et qui disaient : « La diplomatie française est assoupie, il faut réactiver le rôle de la France, car il s'agit d'une aide qui est liée à la France par la géographie, l'histoire et les intérêts ». Cette proposition, naturellement, va rencontrer une multitude d'oppositions. D'abord en Europe les institutions ont dit : « Pas question d'un nouveau projet qui ne se situe pas dans le cadre des politiques existantes. » Puis, l'opposition allemande. L'Allemagne est un pays méditerranéen non riverain. Elle est méditerranéenne par l'importance de ces relations commerciales avec la Méditerranée, par la présence en Allemagne de trois à quatre millions d'immigrés turcs et kurdes qui sont méditerranéens, et par les contributions allemandes à toutes les politiques méditerranéennes de l'Europe. Les Polonais ont dit : « Mais ils viennent avec un nouveau projet qui va distraire encore l'Union européenne et peut-être faire dévier des ressources vers la Méditerranée, au moment où l'Ukraine est une priorité ». Et les Suédois et les Polonais sont venus avec un projet pour l'Ukraine, et un ministre polonais a eu l'audace de dire : « Nous avons à l'Est des voisins européens et au Sud nous avons des voisins de l'Europe, et ce n'est pas la même chose ». Les pays européens du sud de la Méditerranée, l'Espagne et le Portugal, se sont vus éclipsés par une initiative alors qu'eux aussi, ils ont, par l'histoire, la géographie et les intérêts, des intérêts vitaux dans l'espace méditerranéen.

La Turquie ne veut pas une alternative à l'adhésion, qui est son projet prioritaire, et les pays arabes réagissent en ordre dispersé : le Maroc préfère continuer la négociation sur le statut privilégié ; l'Algérie préfère le cadre de la politique d'association ; la Tunisie, du moment qu'il y a une opportunité à saisir, elle est prête à jouer le jeu. Monsieur Moubarak a dit : « *It is a good idea* ». Au départ, il n'était pas enthousiaste, mais finalement, devant la perspective d'une coprésidence, Moubarak s'est engagé de manière plus décidée.

Pendant que chez les Israéliens, le porte-parole du ministère dira : « Dès lors qu'il y a une enceinte qui normalise les relations entre Israël et les Arabes, nous sommes partants ». Ils étaient dès lors les plus enthousiastes du projet.

Eh bien, il a fallu un an pour que l'Espagne et l'Italie se fassent entendre : c'est le 20 décembre, ce qu'on appelle « l'Appel de Rome ».

La capacité de proposition et la capacité de disposition restent plutôt du côté des instances communautaires

Tout d'abord, on change le nom « Union méditerranéenne », sachant que les Arabes vont se demander ce que ça veut dire « Union méditerranéenne ». Ça devient « Union pour la Méditerranée » pour signifier qu'il s'agit d'un effort uni afin d'atteindre un objectif consensuel. Je dois dire que M. Zapatero et M. Moratinos ont joué et ils ont réussi. Deux : ça va rester dans le cadre de Barcelone, et là je dois dire, c'est une autre conquête. Trois : l'Union pour la Méditerranée sera une initiative non pas française mais tripartite, dans la Déclaration de Rome, c'est-à-dire la France, l'Espagne et l'Italie. Est-ce que cela a suffi pour apaiser le cas de l'Allemagne ? Non. Mme Merkel n'a pas adressé la parole à Nicolas Sarkozy ni au mois de décembre ni au mois de janvier. Finalement, début mars, M. Sarkozy s'est servi d'un autre événement pour la rencontrer et finalement régler leur différend.

Et Mme Merkel va imposer désormais l'agrandissement du périmètre pour englober l'ensemble des pays européens et sur ce plan je peux dire que les Allemands ont marqué leur territoire et ils ont fixé les limites du projet. Si je peux résumer la situation, les Allemands ne sont pas prêts à donner de l'argent pour financer une ambition française. C'est donc la position allemande qui va être prise au Conseil européen des 13 et 14 mars 2008. Et donc, la proposition de Nicolas Sarkozy va subir une série de mutations et d'aménagements, et va être récupérée

par l'Union européenne et c'est le Conseil européen qui donne finalement ordre à la Commission de préparer la communication qui sera publiée en mai 2008. Et c'est très intéressant de voir comment la Commission va imposer ses prérogatives et s'affirmer comme le chef de file de l'ensemble du projet, tant sur le plan du financement, que sur le plan de l'organigramme institutionnel et sur le plan des projets. Des projets qui doivent avoir un caractère régional et subrégional affirmé, qui doivent avoir une taille et une pertinence suffisantes, des projets qui doivent conduire à un développement durable, il doit y avoir une faisabilité financière et le projet doit avoir une certaine maturité, c'est-à-dire, être préparé à l'avance.

De nouveau, la capacité de proposition et la capacité de disposition restent plutôt du côté des instances communautaires. C'est sur la base de la communication de la Commission que s'organise le Sommet de Paris. Alors la Déclaration de Paris, honnêtement, elle est un peu pauvre comparée à la Déclaration de Barcelone. Je dois dire que les thèmes qui fâchent ont été plutôt écartés.

Et maintenant, après la Conférence de Paris, nous sommes dans une situation d'incertitude. Les incertitudes portent sur le périmètre, sur le financement, sur la répartition de la prise de décisions, des organes de décision, et l'efficacité de ces organes. En ce qui concerne la coprésidence, on peut se demander quelle va être l'efficacité de cette coprésidence et comment vont se faire les négociations. Et à quel niveau vont se faire les négociations ? Quid du rôle du COREPER, des représentants permanents ? Quel est effectivement le rôle du secrétariat permanent ? Selon une résolution très intéressante du Parlement européen de juin 2008, le secrétariat doit être à Bruxelles et doit être intégré au service de l'UE. En outre, « tout État qui ne fait pas partie du Processus de Barcelone doit en accepter l'acquis », ce qui a évidemment choqué les Libyens qui n'ont pas été partie prenante dans le Processus de Barcelone et auxquels on impose maintenant l'acquis de Barcelone.

À Paris, M. Sarkozy a mis en vedette le président syrien et le président algérien. Dans le deuxième cas, cela a peut-être non pas choqué mais heurté la sensibilité des voisins de l'Ouest ; dans le deuxième cas, ce protagonisme donné au président Bashar al-Assad a peut-être choqué le roi de Jordanie. En conclusion, ni le roi de Jordanie ni le roi du Maroc n'ont participé au Sommet de Paris sans dire qu'il y a des difficultés à venir. Tandis que le président Gadafi qui, au départ n'était pas défavorable, lorsqu'il a vu que le périmètre a été élargi, a dit : « Le projet divise le monde arabe et l'Afrique ». Il aurait mis un périmètre plus étroit dans lequel il pourrait jouer un rôle dans la naissance même d'un nouveau projet. Or ce projet maintenant, il a été, en quelque sorte, récupéré.

Personnellement j'ai quelques doutes, je souhaite tellement que ce projet puisse réussir, mais je souhaite tellement que le Processus de Barcelone puisse être conduit jusqu'au bout du terminus, on ne lui a pas encore donné la chance d'arriver au bout du terminus et il faut le conduire en mobilisant les efforts, les ressources et les énergies.

Il y a deux manières de voir la suite. Je crois qu'il faut une cure d'amaigrissement du projet, ça peut se faire sur le plan thématique ou sur le plan géographique. Deuxième réduction possible, c'est le périmètre, c'est-à-dire revenir, à ce qui était une proposition initiale, une coopération renforcée. Mais cela choque les instances européennes.

J'ai bien analysé les différentes coopérations, que ce soit la dimension septentrionale, que ce soit le Conseil euro-arctique de la mer de Barents, que ce soit la stratégie de la mer Noire, que ce soit l'Organisation de coopération et de développement économiques ou l'Union européenne. Parfois, l'Allemagne est membre à part entière, par exemple pour ce qui concerne la mer du Nord, et la France est un pays observateur. Pourquoi autorise-t-on des coopérations renforcées ailleurs ? On aurait pu imaginer une coopération renforcée autour des 5+5, et peut-être joindre l'Égypte au Maghreb ; et alors, sans sortir du cadre de Barcelone, renforcer le 5+5 à l'intérieur de Barcelone. Mais il vaut mieux avoir l'Union européenne avec soi que contre soi pour que le projet puisse avoir une certaine viabilité.



