

Dorothee Schmid

Optimiser le processus de Barcelone

*publié par
l'Institut d'Etudes
de Sécurité de
l'Union européenne
43 avenue
du Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
tél. : + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail : institute@iss-eu.org
www.iss-eu.org*



En janvier 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES), est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux. L'IES UE succède à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, auquel une décision du Conseil de l'UEO avait donné naissance en 1990 afin de catalyser le débat européen en matière de sécurité.

Les Occasional Papers sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou de projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

Ces Occasional Papers sont annoncés dans le Bulletin de l'Institut et peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss-eu.org

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

Paris

Directeur : Nicole Gnesotto

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne 2002. Tous droits réservés. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISSN 1608-5000

Edité par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE et imprimé en France par l'imprimerie Alençonnaise, conception graphique Claire Mabille (Paris).

Dorothee Schmid

Optimiser le processus de Barcelone



Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et ancienne étudiante de l'Université de Paris-I (Panthéon-Sorbonne), Dorothee Schmid achève, sous la direction de Ghassan Salamé, la préparation d'une thèse de doctorat en Sciences politiques portant sur le Partenariat euro-méditerranéen. Membre à titre individuel du réseau de recherche EuroMesCo, elle effectue par ailleurs différents travaux de consultance externe sur des thèmes euro-méditerranéens.

Sommaire

Résumé	3
1 Introduction	5
2 Les potentialités de Barcelone : revue des atouts du Partenariat	9
2.1 <i>Un cadre de négociations multilatérales unique</i>	9
2.2 <i>Des notions non exclusives de la sécurité, de l'économie et de la culture</i>	10
2.3 <i>Un cadre institutionnel expérimental</i>	12
2.4 <i>Des éléments de bilan positifs pour les différents intervenants</i>	13
2.5 <i>Le Partenariat mal aimé : les raisons d'un décalage</i>	15
3 Les contraintes pesant sur le Partenariat euro-méditerranéen	16
3.1 <i>L'asymétrie en Méditerranée</i>	16
3.2 <i>L'insatisfaction concernant les institutions et les méthodes du Partenariat</i>	18
3.3 <i>Les incertitudes du mécanisme libéral</i>	20
3.4 <i>La vulnérabilité face à la conjoncture politique : le conflit israélo-arabe comme preuve de la fragilité de Barcelone</i>	22
4 Une esquisse de clarification : réflexion sur les objectifs du Partenariat	24
4.1 <i>Les intérêts européens en Méditerranée</i>	24
4.2 <i>Les intérêts « euro-méditerranéens »</i>	26
4.3 <i>Les intérêts nouveaux des pays partenaires méditerranéens</i>	29
4.4 <i>Les choix pour l'Europe</i>	31
5 Monter en puissance et en efficacité : quelques propositions	33
5.1 <i>Les grands choix d'avenir : un cadre de référence pour activer les potentialités du Partenariat</i>	33
5.2 <i>Quelques propositions</i>	40
6 Conclusion	46
a Annexes	49
a1· <i>Sigles</i>	49
a2· <i>Bibliographie</i>	50

Mes remerciements vont à Isabel Schäfer et Dimitrios Triantaphyllou pour leurs justes retouches et leurs encouragements constants.

On s'accorde généralement à dire que, depuis son lancement en 1995 à Barcelone, le Partenariat euro-méditerranéen n'a pas vraiment répondu aux grands espoirs qu'il avait suscités. Les ambitions initiales de cette nouvelle forme de politique méditerranéenne étaient en effet très importantes : assurer la paix et la stabilité régionale, encourager un développement économique partagé, permettre une meilleure connaissance mutuelle de part et d'autre de la Méditerranée. Ces grandes ambitions sont aujourd'hui tempérées, et le Processus de Barcelone glisse désormais insensiblement de la discrétion à la banalité. Discrétion, car les atouts, réels, du Partenariat, sont mal appréciés du grand public et des pays partenaires eux-mêmes ; banalité, car l'originalité du projet initial se dilue dans des procédures communautaires classiques et trop complexes à la fois. Au final, le Processus de Barcelone est souvent considéré, au pire, comme un dispositif inutile à vocation plus ou moins publicitaire, et au mieux, comme une déclinaison locale de la mondialisation commerciale.

L'effort de bilan est ici toujours repoussé, au motif que cette politique serait encore trop jeune pour être évaluée. Sept ans n'auraient-ils donc pas suffi au Partenariat pour atteindre l'âge de raison ? Il semble pourtant légitime aujourd'hui de réfléchir à « l'acquis de Barcelone », selon l'expression utilisée par la Commission elle-même. L'urgence d'une telle réflexion est particulièrement évidente dans le contexte de l'après 11 septembre. Les attaques terroristes perpétrées sur le sol américain ont en effet brutalement réactualisé les inquiétudes sécuritaires qui avaient inspiré Barcelone. L'Europe s'interroge aujourd'hui à nouveau sur une possible « menace méditerranéenne » et, au-delà de quelques mesures d'urgence concrètes, confirme son intention de traiter le terrorisme sur le long terme et à la racine. Or le principe du Partenariat est précisément de faire face à la menace méridionale, multiforme et imprécise, de façon globale, et en tenant compte de facteurs économiques et sociaux traditionnellement négligés par l'analyse stratégique. La dynamique vertueuse du libéralisme, qui associe une démocratisation progressive des institutions politiques à la diffusion de l'économie de marché, est ainsi au cœur du projet libre-échangiste de Barcelone.

Le Partenariat euro-méditerranéen est dans les faits un cadre de travail original, offrant la possibilité de structurer une action autonome de l'Union européenne dans la région. Pourquoi le Processus de Barcelone s'est-il donc, chemin faisant, détourné de sa perspective stratégique essentielle ? Quel sens donner aujourd'hui à un Partenariat que sa lourdeur et sa complexité rendent de moins en moins gérable ? Répondre à de telles questions suppose, une fois rappelées les contraintes qui pèsent sur Barcelone de façon permanente, de se pencher sur les intérêts qui entrent en jeu dans la relation euro-méditerranéenne, avant de réfléchir sur les méthodes et les institutions du Partenariat.

Le Partenariat est en effet une construction complexe, additionnant dans une grande confusion les motivations et les objectifs des partenaires des deux rives de la Méditerranée. A mesure que l'intégration régionale progresse, les conflits de plus en plus visibles entre ces différents intérêts et objectifs contrarient l'effort de structuration d'ensemble. D'importantes contradictions en résultent, qui mènent le Partenariat à des impasses. Quelques grands choix

...

ne peuvent plus aujourd'hui être différés si l'on veut garantir une nouvelle mobilisation dans le cadre de Barcelone.

Quatre thèmes de réflexion apparaissent ainsi comme prioritaires pour l'avenir du Partenariat. Premièrement, le sens de la relation partenariale elle-même, qui suppose de clarifier en quoi le statut de « partenaire » peut être considéré comme attractif et porteur d'une dynamique pour les pays tiers méditerranéens. Deuxièmement, la portée de l'ambition régionale et la prétention de Barcelone à traiter simultanément le politique, l'économique et le social ; introduire une dose de flexibilité dans le Partenariat et réfléchir à une forme de conditionnalité politique sont ici des sujets de réflexion ouverts. Troisièmement, l'insuffisante visibilité du Partenariat, qui met en question sa faible institutionnalisation et son aspect parfois expérimental. Quatrièmement enfin, la pertinence et la centralité du cadre méditerranéen lui-même, à la veille de l'élargissement de l'Union, et alors que de nouvelles lignes de structuration géopolitique se dessinent au-delà de la Méditerranée.

Sur ces quatre thématiques, des alternatives se dégagent, qu'il appartiendra à l'Europe de trancher. Différentes améliorations concrètes pourront alors être utilement envisagées pour redynamiser à court terme le cadre de Barcelone.

Introduction

L'ambition tempérée : le Processus de Barcelone entre discrétion et banalité

Depuis sept ans qu'il existe, le Partenariat euro-méditerranéen est mal connu, souvent critiqué, et, finalement, rarement évalué à l'aune de ses qualités propres. Beaucoup d'analystes continuent à dénoncer ses pesanteurs et sa structure inégalitaire, réclamant notamment une meilleure prise en compte du « point de vue du Sud »¹. Le Processus de Barcelone est ainsi souvent considéré, au pire, comme un gadget inutile, une sorte d'initiative publicitaire européenne, et au mieux comme le volet régional d'un processus de libéralisation commerciale globale, c'est-à-dire comme une déclinaison locale de la mondialisation.

Le Partenariat euro-méditerranéen est à la fois tout cela et – heureusement – davantage. Les promesses faites en novembre 1995 à Barcelone étaient importantes : paix et stabilité en Méditerranée, développement économique partagé, meilleure connaissance mutuelle. Ces promesses dépassaient sans doute en pratique les moyens d'action des protagonistes du futur système euro-méditerranéen. La maîtrise de ce système revenant finalement aux Européens, il est intéressant d'entendre aujourd'hui certains acteurs européens décrire Barcelone comme une expérience « typique des politiques extérieures

de l'Union européenne avant Amsterdam »². Barcelone serait ainsi une tentative d'utiliser, de façon différente, les outils traditionnels de l'action extérieure communautaire, c'est-à-dire les accords commerciaux et les financements publics, avec des objectifs plus ouvertement politiques, à un moment où l'Union européenne souhaitait jouer un rôle plus important sur la scène internationale.

L'ingéniosité, philosophique et institutionnelle, du système de Barcelone, est ainsi certaine. Mais c'est peut-être sa complexité même qui le dessert. En pratique, le Partenariat euro-méditerranéen n'a jamais vraiment ressemblé à l'ambitieux dispositif que l'on pouvait imaginer en 1995. Le Partenariat n'a jamais fonctionné de manière équilibrée. Ses objectifs, à l'exception de la zone de libre-échange, se sont insensiblement dilués. Sa visibilité est faible, et ses outputs difficiles à estimer. Barcelone serait donc finalement, selon les termes d'un observateur venu du Sud méditerranéen, « *a grand design, but no grand mechanism* » (« un grand projet, mais pas un grand mécanisme »³).

Le Processus de Barcelone existe cependant bel et bien et fonctionne à sa manière. Son existence même, son ancrage progressif dans les institutions communautaires, sont le signe d'une continuité méritoire, qui mérite examen. Ne négligeons donc pas « l'acquis de Barcelone », selon l'expression aujourd'hui utilisée par la Commission européenne⁴. Nous reviendrons

¹ Cette position est, par exemple, traditionnellement défendue par Bichara Khader ; voir *Le Partenariat euro-méditerranéen vu du Sud*, L'Harmattan, Paris, 2001.

² Entretiens avec Andreas Strub, Task Force Mediterranean / Barcelona, UPPAR, Secrétariat général du Conseil.

³ Expression de Gamal Soltan, réunion d'évaluation du programme « Interlinkages within the EMP », dans le cadre du réseau de recherche EuroMesCo, avril 2002.

⁴ L'expression est utilisée pour la première fois, semble-t-il, dans la *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, en vue de préparer la réunion des ministres des Affaires étrangères à Valence*, 22 et 23 avril 2002, Bruxelles, SEC (2002) 159 final, p. 2. Lorsque l'on parle d'acquis communautaire, une certaine ambiguïté est de mise, car l'expression est classiquement utilisée dans le cadre de la problématique de l'élargissement ; mais un entretien à la DG Relex nous a permis de vérifier qu'il s'agissait bien ici de l'acquis spécifique de Barcelone.

largement au cours de cette étude sur les avancées obtenues dans le cadre de Barcelone. Ce travail de bilan, tout à fait nécessaire, a été repoussé jusqu'à présent, dans l'idée que le Partenariat euro-méditerranéen était un phénomène trop neuf pour se prêter à l'évaluation. Pourtant certains événements récents ont accéléré le travail d'inventaire ; l'effet 11 septembre est ici très net. Depuis plusieurs mois, le Partenariat concentre à nouveau l'attention des responsables politiques.

Barcelone et le raccourci du 11 septembre

Pour Barcelone, l'effet 11 septembre a pratiquement fonctionné comme une machine à remonter le temps : le 11 septembre nous a renvoyés directement au début des années 1990, à la grande époque de la réforme de la politique méditerranéenne⁵ de l'Union. A cette époque, le débat public était dominé par l'hypothèse du « Clash des civilisations » ; les analystes s'interrogeaient sur la pertinence de cette vision du monde, et inventaient des moyens pour éviter la confrontation. Alarmés par une étude macro-économique de la Banque mondiale, certains

fonctionnaires de la Commission s'inquiétaient alors de l'approfondissement des inégalités économiques et démographiques entre le nord et le sud de la Méditerranée⁶. Le thème de la menace méditerranéenne était repris par les Etats latins de l'Union, Espagne, France et Italie, qui se mobilisaient pour promouvoir des institutions communes et des formes de dialogue nouvelles à l'échelle régionale⁷.

Instabilité politique, montée de l'islamisme, sous-développement et pauvreté, démographie non maîtrisée et risque de migrations clandestines ; tous les thèmes qui figuraient alors dans le dossier méditerranéen nous sont encore très familiers. L'ambition du Partenariat euro-méditerranéen était de répondre à toutes ces préoccupations à la fois. Le principe de l'initiative européenne était que la menace méridionale, protéiforme et imprécise, ne pouvait être traitée que sur le long terme, en tenant compte de facteurs économiques et sociaux jusqu'ici négligés par l'analyse stratégique. Cette vision des choses nous est redevenue familière ; aujourd'hui encore, l'Europe a très exactement la prétention de traiter le terrorisme sur le long terme et à la racine⁸.

Le raccourci est pourtant trompeur⁹. Au-delà de certaines similitudes réelles, les conditions

⁵ La majuscule s'impose puisque la politique méditerranéenne est identifiée en tant que telle dans les politiques extérieures communautaires depuis 1972, année de définition d'une « Politique méditerranéenne globale ».

⁶ L'existence de cette note interne de la Banque mondiale et son impact sur la réflexion communautaire nous ont été signalés par Jean-Paul JESSE, fonctionnaire de la Commission, à l'époque de son détachement auprès de la présidence française de l'Union, pour préparer la conférence de Barcelone IV à Marseille.

⁷ On se souviendra d'abord du Groupe 5 + 5, promu par la France, qui traitait de questions stratégiques en Méditerranée occidentale ; mais aux sources directes de Barcelone on trouve surtout l'initiative commune hispano-italienne débouchant en 1993 sur la création de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM). Une citation du conseiller de Francisco Fernandez Ordoñez, alors ministre espagnol des Affaires étrangères, résume exactement la perception de la Méditerranée par les Etats latins au début des années 1990, et illustre bien la similitude des préoccupations d'époque à époque : « Il y a un divorce croissant entre les deux rives de la Méditerranée. L'écart de revenus s'élargit sans cesse. La population de la partie européenne atteint sa phase de stagnation mais celle de la rive méridionale doublera au cours des deux ou trois prochaines décennies. Il y a résurgence du traditionalisme au Sud à cause de l'échec des modèles de développement économiques, importés de l'étranger. Cela peut conduire à la radicalisation et à un nouveau conflit de civilisation entre l'Islam et l'Occident ». Voir Luis Fernandez de La Peña, cité par Atsutsé Kokouvi Agbobli, « Le jeu de l'Europe en Méditerranée », *Afrique 2000* n°8, janvier-mars 1992, p. 12.

⁸ Voir par exemple le Rapport de la Commission, *Description générale de l'action de l'UE à la suite des événements du 11 septembre et évaluation de leur impact économique probable*, COM (2001) 611 final. Ce texte fait explicitement référence au Partenariat euro-méditerranéen, en signalant que « La crise fournit une raison supplémentaire d'accélérer le Processus de Barcelone » (p. 5).

⁹ La Méditerranée a très vite focalisé l'attention des observateurs après le 11 septembre ; on se référera par exemple au numéro spécial de la revue *Confluences Méditerranée*, « La Méditerranée à l'épreuve du 11 septembre », n° 40, hiver 2001. L'analyse peine apparemment à se renouveler en ce moment de crise, et les anciens référents (débat huntingtonien) demeurent souvent l'unique soutien d'un argumentaire un peu dépassé par les événements.

dans lesquelles le schéma euro-méditerranéen a été dessiné étaient évidemment différentes du contexte de crise que nous connaissons aujourd'hui¹⁰. Barcelone n'était pas une réponse à chaud à une crise aiguë ; c'était plutôt une tentative de traiter à froid des facteurs de crise sur le long terme.

S'il fallait citer une première différence essentielle entre le contexte qui a entouré la préparation du Partenariat euro-méditerranéen, et celui qui détermine la réaction européenne aux attentats du 11 septembre, on citerait évidemment la détérioration du Processus de paix israélo-arabe. L'intensification de la crise au Proche-Orient est d'abord un obstacle majeur à la relance du Partenariat, mais elle est peut-être aussi une illustration de son échec politique. C'est précisément cette interaction qui rend la situation ingérable : autant l'escalade de la violence entre Israéliens et Palestiniens est une forte incitation à améliorer les politiques européennes en Méditerranée, autant elle s'affirme comme un facteur d'instabilité central, qui ruine les efforts européens de conciliation régionale. Nous devons donc résolument admettre aujourd'hui que la séparation stricte initialement décidée entre la gestion du Partenariat euro-méditerranéen et celle du Processus de paix est une fiction. Reste à inventer une solution pour permettre aux deux chemins de progresser en parallèle, ce qui sous-entend probablement qu'ils progressent ensemble.

Une deuxième différence, moins sensible mais néanmoins réelle, concerne le contexte commercial international dans lequel s'insère le Partenariat. Soulignons d'abord la progression des négociations commerciales multilatérales à l'échelle mondiale. Deux constats sont ici importants : 1. les zones protégées le sont de moins en moins ; 2. les pays « dominés » réagissent et trouvent des formes d'organisation alternatives. L'Union européenne elle-même a fait évoluer le réseau de ses relations avec des pays proches, s'engageant notamment depuis les années 1990 dans la mise en place d'une zone de

libre-échange avec les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Finalement, la zone de libre-échange euro-méditerranéenne n'apparaît-elle pas désormais aux pays partenaires comme un avantage économique de second rang, alors que l'Europe intègre rapidement de nouveaux Etats sur sa frontière est ?

Cela nous amène à une troisième catégorie de différences, qui pèse de façon essentielle sur l'action extérieure de l'Europe : les transformations internes de l'Union européenne elle-même. L'Europe d'aujourd'hui est plus unie, elle possède une monnaie unique, travaille à la refonte de ses institutions communes, et tâtonne sur les chemins de la politique extérieure commune. L'action extérieure de l'Union est de plus en plus fréquemment placée sous les projecteurs, alors que la volatilité de la décision – ou de l'indécision, c'est-à-dire du débat – semble s'être conjoncturellement accrue. En tout état de cause, les procédures ont évolué depuis 1995, de nouveaux moyens d'expression, si ce n'est d'action, sont apparus, et la politique extérieure de l'UE a connu plusieurs fois l'épreuve du feu. Le Processus de Barcelone peut dans ces conditions apparaître comme une survivance archaïque, à mi-chemin entre une coopération classique que l'on cherche à alléger, et une diplomatie commune qui se doit d'être toujours plus réactive.

Tout a donc changé, et le choc du 11 septembre devrait nous inciter à réexaminer l'existant d'un œil plutôt neutre. La redécouverte actuelle du Partenariat est trompeuse, et son maniement n'est pas inoffensif. Le Processus de Barcelone reste d'ailleurs très critiqué, même si l'on considère qu'il présente des potentialités intéressantes. En réalité, il ne s'agit pas de redonner brutalement vie à un processus inerte, mais bien d'utiliser à bon escient des procédures et des outils déjà rodés, en modifiant éventuellement ou en affinant leur usage, pour répondre à de nouveaux objectifs, dans des conditions différentes. Le risque serait donc de ne pas utiliser de façon adéquate l'héritage des sept ans

¹⁰ Cette réflexion sur l'évolution du contexte du Partenariat a déjà été esquissée par Claire Spencer, dans « The Euro-Mediterranean Partnership: Changing Context in 2000 », *Mediterranean Politics*, vol. 6, n°1, printemps 2001, p. 85-89. Rédigé au moment de la présidence française de l'Union européenne, soit fin 2000, le texte restait dans l'ensemble valable pour mettre en garde la présidence espagnole, un an et demi plus tard.

passés, d'afficher des priorités illusoires, et d'exiger du Partenariat des résultats pour lesquels il n'a pas été conçu. Puisque le Partenariat existe, et puisqu'il avance vers une forme de maturité, il est légitime de chercher à optimiser cette ressource ; mais sans oublier surtout que le 11 septembre a aussi démontré la nécessité d'autres politiques. Barcelone sera peut-être à terme considéré comme un simple volet d'une politique extérieure européenne plus large, dans une région à redéfinir, au-delà de la Méditerranée elle-même. On pourrait ainsi conclure que le 11 septembre a remis à la mode le Partenariat, mais aussi qu'il le banalise.

Vers une remise en ordre

Il y aurait donc un risque à travailler dans le cadre de Barcelone comme si c'était un espace vierge. Le concept initial, qui est très ambitieux, ne doit pas être sacralisé si la réalité démontre

qu'il est par trop utopique. Il est indispensable de dégager honnêtement les points de friction qui ont freiné les avancées du Partenariat, et il serait opportun de profiter de la crise pour le faire progresser. Cela suppose de réfléchir à la fois aux objectifs du Partenariat, à ses méthodes et à ses institutions.

Nous tenterons ainsi dans un premier temps de résumer les atouts uniques du Partenariat, mais aussi d'énumérer les contraintes qui pèsent de façon permanente sur le cadre de Barcelone. Puis nous tenterons d'explicitier les objectifs du Partenariat, en analysant les intérêts, pas forcément complémentaires, de ses différents protagonistes : les intérêts européens tout d'abord, parfois difficiles à identifier et à hiérarchiser ; mais aussi les intérêts des pays partenaires, rarement évalués et pris en compte dans la définition des règles du jeu. Cette clarification de l'existant pourra alors déboucher un certain nombre d'axes stratégiques, et sur quelques propositions d'actions concrètes.

Les potentialités de Barcelone : revue des atouts du Partenariat

Le Partenariat euro-méditerranéen fait depuis sa mise en place l'objet de nombreuses critiques ; les Cassandre annoncent même régulièrement sa mort prématurée¹¹. Pourtant le Processus de Barcelone continue à fonctionner en mobilisant des acteurs de plus en plus nombreux et des moyens de plus en plus sophistiqués. Avant de revenir sur les contraintes qui bloquent le développement du Partenariat et contrarient son fonctionnement, il est utile de rappeler que ce cadre de coopération original a des atouts singuliers, que l'on ne peut se permettre de négliger.

2.1 Un cadre de négociations multilatérales unique

La Méditerranée moderne ne serait-elle pas une création de l'Europe communautaire ? Historiquement, l'invention de la Méditerranée accompagne depuis le XIX^e siècle l'émergence des sciences sociales en Europe ; elle est le produit d'une approche intellectuelle qui voudrait concilier harmonieusement géographie et culturalisme. La transposition institutionnelle de l'idée méditerranéenne est l'aboutissement le plus récent de cette tradition¹².

Il est certain que l'Union européenne a contribué récemment pour une part importante

à la popularisation de ce concept scientifiquement non abouti, mais politiquement et culturellement porteur. La promotion de la Méditerranée sert les intérêts de l'Union européenne. Elle apparaît en effet comme un cadre de coopération idéal car elle est avant tout rassembleuse : se référer à la Méditerranée, c'est éviter de mentionner des divisions culturelles ou stratégiques renvoyant à des conflits insolubles. La scission entre le Maghreb et le Machrek, ou encore la référence au Proche-Orient, qui renvoie immédiatement au Moyen-Orient, désignant en fait implicitement le monde arabe, et posant *in fine* l'Islam comme antagoniste du judaïsme et du monde chrétien, sont autant de notions que la Méditerranée comprend, mais sans les expliciter. La Méditerranée est conciliatrice, elle apaise les imaginaires troublés.

Ce choix méditerranéen est un choix spécifiquement européen. C'est ce qui fait son originalité. L'Union européenne a consacré le bassin méditerranéen comme un décor commun, pour déployer sa propre action extérieure autour de thématiques unificatrices, sur lesquelles elle garde évidemment la main. L'Europe a en quelque sorte imposé son monopole en Méditerranée. Le Processus de Barcelone est ainsi le seul cadre de coopération, dans cette région du monde, d'où la concurrence américaine est absente¹³. Les Etats-Unis n'y ont même pas le

¹¹ Filant la métaphore médicale, la restitution finale d'un groupe de travail sur le Partenariat organisé à l'Institut universitaire européen de Florence estimait ainsi en 1999 que le Partenariat avait quitté « la salle des urgences » et se trouvait alors « en salle de réanimation ». Depuis lors, il semble que la convalescence se poursuive.

¹² Pour une archéologie de la Méditerranée, comme création scientifique, puis politique, continue, on consultera utilement Anne Ruel, « L'invention de la Méditerranée », *Vingtième siècle*, Paris (32), oct.-déc. 91, p. 7-14, ainsi que Marie-Noëlle Bourguet, *L'invention scientifique de la Méditerranée : Egypte, Morée, Algérie*, édition de l'EHESS, Paris, 1998, Collection Recherches d'histoire et de sciences sociales, et enfin Gérard de Puymege, « L'émergence institutionnelle de la Méditerranée (1975-1996) », dans *Relations internationales*, automne, n°87, 1996, p. 325-344.

¹³ Sur la concurrence régionale entre Etats-Unis et Europe, voir par exemple Volker Perthes, « The Advantages of Complementarity: US and European Policies towards the Middle East Peace Process », *The International Spectator*, vol. XXXV, n°2, avril-juin 2000.

statut d'observateur. Cette particularité est considérée comme très précieuse par bien des diplomates européens¹⁴.

Les déclinaisons pratiques de la vocation unificatrice méditerranéenne sont très importantes. Le Partenariat euro-méditerranéen parvient en particulier à surmonter dans son fonctionnement la division la plus évidente et la plus meurtrière de la région, celle qui résulte du conflit israélo-arabe. Le Partenariat assied ainsi régulièrement autour des mêmes tables Israéliens et Arabes, et leur permet de discuter ensemble de sujets ciblés, en laissant de côté la tension politique persistante qui les empêche de se fréquenter dans d'autres enceintes. Les réunions multilatérales « de routine » du Partenariat (réunions de hauts fonctionnaires sur des sujets sectoriels) rassemblent ainsi régulièrement des représentants des 27 Etats partenaires. Cette performance est extrêmement remarquable, dans la mesure où, à intervalles réguliers, l'acuité de la crise devient telle qu'il est pratiquement impossible de faire cohabiter les représentants d'Israël et ceux de certains Etats arabes dans d'autres cadres de discussion.

2.2 *Des notions non exclusives de la sécurité, de l'économie et de la culture*

Le Partenariat euro-méditerranéen est à l'origine un projet essentiellement politique, dont l'horizon est la stabilisation régionale. En 1995, dans la Déclaration finale de la Conférence de Barcelone, les quinze ministres des Affaires

étrangères de l'Union européenne et ceux des douze pays tiers méditerranéens se sont d'abord engagés à promouvoir « la paix, la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne »¹⁵. Des moyens autres que politiques et militaires, et notamment des moyens économiques importants, sont mobilisés au service de ce projet politique. Les protagonistes du Partenariat s'engagent ainsi à œuvrer pour « un développement économique et social, durable et équilibré dans la perspective de réaliser leur objectif de construire une zone de prospérité partagée »¹⁶. Ce deuxième objectif est apparemment subordonné au premier. Il est en fait un objectif intermédiaire¹⁷, dans la perspective globale de la stabilisation : le développement économique est avant tout ici un moyen de réduire le fossé des richesses entre nord et sud de la Méditerranée, ce qui diminuera les risques de conflit de toute nature entre l'Europe et ses voisins méridionaux.

Le mécanisme de diffusion entre richesse économique et apaisement socio-politique est donc au cœur du projet euro-méditerranéen. Le Partenariat est une action globale, qui vise à enclencher une dynamique de paix, en comptant sur des interactions fructueuses entre le politique, l'économique et le social. Pour la forme, le Partenariat s'inspire directement du modèle de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Il s'articule ainsi autour de trois volets : un volet « politique et de sécurité », un volet « économique et financier » et un volet « social, culturel et humain ». Toute l'originalité du projet réside en fait dans la porosité assumée entre ces trois domaines de coopération¹⁸. Les trois champs d'action de Barcelone communiquent,

¹⁴ Cette évidence ressort par exemple d'un entretien mené avec Michel Duclos, ambassadeur français au Comité politique et de sécurité, Bruxelles, mars 2002.

¹⁵ Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la Conférence euro-méditerranéenne, 27-28 novembre 1995, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Pour une discussion plus complète du schéma logique qui sous-tend le Partenariat, on lira utilement la contribution de Hafedh Zaafrane et Azzem Mahjoub, « The Euro-Mediterranean Free-Trade Zone: Economic Challenges and Social Impacts on the Countries of the South and East Mediterranean », dans Alvaro de Vasconcelos et George Joffe (dir.), *The Barcelona Process / Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Frank Cass, Londres, 2000.

¹⁸ Le Processus de Barcelone anticipe d'ailleurs ainsi, comme nous le verrons un peu plus loin, la problématique de l'interpillarité au sein de l'Union européenne.

et c'est l'interaction entre les trois domaines d'intervention qui est considérée comme bénéfique : il est bien clair à l'origine – et même si ce principe risque ensuite de souffrir dans la pratique d'une certaine dégradation – que le Procès de Barcelone n'avancera que si les trois volets progressent ensemble.

Les interactions entre les différents volets sont donc prévues et souhaitées¹⁹. Si l'on analyse le contenu et la fonction de chacun des trois volets, dans le texte de la Déclaration de Barcelone et dans le programme de travail qui lui est annexé, on constate ainsi que la vocation de chacun des volets n'est pas exclusive et que les effets induits dans un domaine doivent se diffuser vers les autres. Et l'on comprend que la finesse de ce mécanisme est sous-tendue par des analyses non exclusives des concepts de la sécurité, de l'économie et des droits humains.

Le premier volet, politique et stratégique, intègre une conception élargie, non classique, de la sécurité. Il prend en compte des types de menaces qui ne sont pas uniquement de nature militaire. Les migrations, la drogue, la criminalité, sont clairement mentionnées comme autant d'éléments importants de la sécurité en Méditerranée. La prise en compte de ces éléments de *soft security* donne d'emblée le ton : l'économie et la sociologie des pays partenaires entrent de façon essentielle dans le mécanisme de stabilisation européen.

Le deuxième volet de Barcelone concerne le partenariat économique et financier. Dans ce domaine, la Commission a voulu donner à l'économie un rôle politique, en établissant un lien entre développement économique et moderni-

sation politique. Le schéma de raisonnement implicite est que la libéralisation de l'économie doit entraîner à moyen terme une forme de libéralisation politique et de démocratisation. Par ailleurs, au-delà de la réforme interne des régimes tiers méditerranéens, l'économie sera *in fine* l'instrument de la paix entre Etats : l'ouverture des économies et le renforcement de l'interdépendance commerciale entre les partenaires doivent à long terme éloigner les causes de conflit inter-étatiques²⁰.

Le troisième volet enfin, celui des échanges culturels et humains, a également une vocation politique majeure. Il est d'abord la seule réponse raisonnable aux tenants de la thèse « huntingtonienne » du choc des civilisations ; l'Europe affirme ici que pour s'entendre entre voisins, on doit d'abord se connaître. Si l'on dépasse ce premier niveau de compréhension un peu simple, aux accents culturalistes, et que l'on se place dans une perspective plus rigoureuse et machiavélique, on comprend que la diffusion du modèle européen des droits de l'Homme peut avoir des conséquences opérationnelles intéressantes. Le soutien apporté à l'Etat de droit prend en effet un sens plus clair dans une perspective kantienne de rapprochement institutionnel, facteur de paix à terme. L'hypothèse de la paix démocratique, réélaborée avec un certain succès par les experts en sciences politiques depuis la chute du mur de Berlin²¹, est ici prise comme axiome de départ. Ses partisans considèrent, on le sait, que les démocraties libérales n'entrent pas en conflit. De nombreux commentateurs du Partenariat sont explicitement sensibles à cette thèse²² et estiment que la politique

¹⁹ Cette subtilité de structure est encore aujourd'hui confirmée par les commentaires des fonctionnaires de la DG Relex en charge des dossiers méditerranéens. Elle ressortait particulièrement clairement d'un entretien mené en juin 1998 avec Eberhard Rhein, ancien Directeur Méditerranée et l'un des concepteurs de la Déclaration de Barcelone.

²⁰ On peut ainsi resituer le système euro-méditerranéen dans la lignée du « doux commerce » des philosophes libéraux du XVIII^e siècle. L'idée philosophique libérale qui inspire le projet euro-med explique sans doute à la fois sa grande cohérence formelle et ses difficultés pratiques. Ce point spécifique sera développé dans la thèse de doctorat que prépare l'auteur, en relation avec les traditions historiques libérales prévalentes dans les différents Etats membres de l'Union.

²¹ Cette thèse, popularisée notamment par Michael Doyle, est critiquée par John Macmillan dans « A Kantian Protest Against the Peculiar Discourse of Inter-Liberal State Peace », *Millennium: Journal of International Studies*, 1995, vol. 24, n°3, pp. 549-562.

²² Tout récemment encore, on retrouve dans un travail accompli par le Bertelsmann Group for Policy Research la même hypothèse, mais présentée ici comme un axiome : « Democracy and good governance (...) will also ensure stability, for democracies do not go to war with each other to resolve mutual conflicts ». Bertelsmann Group for Policy Research, paper présenté aux VII^e Kronberg Talks, janvier 2002, p. 17.

méditerranéenne de l'Europe est une occasion de tester sa pertinence.

Notons enfin, pour confirmer la porosité entre les trois volets de Barcelone, que les contenus des premier et troisième volets sont très proches. Des objectifs strictement semblables – lutte contre la criminalité organisée, trafic de drogue, terrorisme – sont ainsi mentionnés en deux points différents du texte de Barcelone, mais servis selon le contexte par des instruments différents.

2.3 Un cadre institutionnel expérimental

La philosophie du Partenariat euro-méditerranéen marque une évolution par rapport aux principes inspirant les politiques extérieures passées de l'Union. L'extension de la politique méditerranéenne nouvelle manière à de nouveaux domaines d'intervention – le politique, le stratégique et l'humain – brouille la structure en trois piliers du Traité de Maastricht. De ce fait, les institutions et les procédures du Partenariat ont acquis des traits spécifiques²³. Cet aspect expérimental du Processus de Barcelone présente un intérêt pour l'Union, dans la mesure où il lui permet d'inventer de nouveaux modes de fonctionnement.

En pratique, la gestion du Partenariat incombe à la Commission. La Déclaration de Barcelone attribue en effet à celle-ci la préparation et le suivi des réunions prévues dans le programme de travail de la Déclaration ou résultant des décisions du Comité euro-med. C'est donc dans les bureaux de la DG Relex et aussi désormais dans ceux de l'office EuropAid que sont concentrés les plus importants effectifs travaillant autour du Partenariat.

Une première originalité mérite d'être signalée dans le processus de décision du Partenariat. Il prévoit en effet l'intervention d'un organe hybride : le Comité euro-med, composé

de hauts fonctionnaires spécialisés, venus des 27 Etats partenaires. Ce comité, qui se réunit environ tous les deux mois, occupe une position clé. Les groupes de travail du Conseil se réunissant sur des questions euro-méditerranéennes mettent d'abord au point la position européenne. Les dossiers partent ensuite directement devant le Comité euro-med, sans transiter par le COREPER, sauf en cas de désaccord important, ou encore lorsque les dossiers sont destinés à une réunion des ministres des Affaires étrangères. Cette spécificité, qui permet une plus grande rapidité de traitement, peut s'expliquer de différentes manières. Premièrement, par la présence, au sein même des groupes de travail, des « Barcelona Senior Officials », qui composent également le Comité euro-med, et dont l'expertise est reconnue. Ensuite, par le fait que le contenu des dossiers euro-méditerranéens prête en général peu à débat entre les Etats membres. Certains analystes estiment enfin, et cela nous intéresse ici davantage, que cette particularité signe la nécessité, pour remplir le mandat délivré par le Programme de travail de Barcelone, de disposer de procédures à la fois flexibles et rapides.

Le Partenariat euro-méditerranéen est un système global, et sa traduction en actes est forcément complexe et raffinée. Le Processus de Barcelone n'est donc pas de nature strictement inter-gouvernementale, ni uniquement communautaire au sens du premier pilier de Maastricht. Il requiert la mobilisation de toute une série d'institutions, mais aussi d'agents individuels et de groupes informels. C'est plus particulièrement le cas pour les actions qui relèvent du troisième volet de Barcelone. La société civile a très tôt été invitée à intervenir dans différents programmes régionaux, dès avant la tenue de la conférence de Barcelone. De 1992 à 1995, l'expérience des programmes Med a ainsi permis à la Commission de tester en Méditerranée la coopération décentralisée, déjà consacrée dans le cadre de Lomé. Les acteurs de la société civile avaient à l'époque répondu de façon très dyna-

²³ Pour une première analyse des institutions du Partenariat, voir Geoffrey Edwards et Eric Philippart, « The Euro-Mediterranean Partnership: Fragmentation and Reconstruction », *European Foreign Affairs Review*, vol. 2, 1997, p. 476 et ss., et aussi Eric Philippart, « Deconstruction and Reconstruction of EU pillars: The Euro-Mediterranean Partnership and the Middle East Peace Process », contribution présentée à la *Third Pan-European International Relations Conference ECPR-ISA*, Vienne, septembre 1998.

mique à l'appel communautaire, en montant rapidement de nombreux réseaux d'action thématiques. Le bilan qualitatif de l'expérience serait aujourd'hui difficile à établir. Prématurément interrompus, les programmes Med ont tout au moins libéré une énergie que les gouvernements ne savent pas toujours déployer eux-mêmes, ni capter.²⁴ Depuis lors, les différents programmes thématiques mis en place par la Commission s'efforcent encore de faire cohabiter acteurs étatiques, ONG et individus, dans une synergie théoriquement porteuse d'une meilleure connaissance mutuelle.

2.4 Des éléments de bilan positifs pour les différents intervenants

Le système de Barcelone, tel qu'il existe actuellement, satisfait au moins en partie les différents acteurs qu'il mobilise, notamment du côté européen. C'est l'un des décalages désormais classiques du Partenariat euro-méditerranéen : très critiqué de l'extérieur, il est jugé comme relativement satisfaisant en interne. Lorsque l'on interroge des représentants des différentes institutions européennes, ou des représentants des Etats membres de l'Union, ou encore des représentants des Etats tiers méditerranéens impliqués dans la construction euro-méditerranéenne, aucun n'en tirera un bilan complètement négatif, et chacun y trouvera des éléments de satisfaction. Ces éléments positifs varient certes selon la position des intervenants, mais il est d'autant plus intéressant d'analyser ces différentes appréciations.

Les représentants de la Commission suivent

par tradition avant tout les progrès du volet économique du Partenariat, et les défendent systématiquement comme étant la preuve du dynamisme de l'ensemble. Ainsi, dans la communication destinée à préparer le sommet euro-méditerranéen de Valence, les rédacteurs de la Commission tracent un bilan positif du chemin parcouru depuis Marseille, en soulignant que « la dimension critique du Partenariat est atteinte ». Ce constat est à la fois un *satisfecit* concernant les choix essentiels du Partenariat, et l'annonce implicite qu'il n'y a pas de retour en arrière possible. Quant aux perspectives de l'année, le document affirme que « le temps est venu d'approfondir et de renforcer les décisions de Marseille et de présenter des initiatives visant à créer de nouvelles richesses et à accroître la prospérité ».²⁵ L'économie reste donc bien ici à la fois l'horizon et le moteur du Partenariat.

Le Conseil s'intéresse depuis une période plus récente aux potentialités des premier et troisième volets du Partenariat, sans encore savoir cependant comment intervenir dans leur mise en acte. Au sein de cette institution l'on pressent la possibilité d'articuler les mécanismes de Barcelone et les objectifs de la PESC, dans la ligne de la Stratégie commune pour la Méditerranée, définie en juin 2000 au Portugal, lors du Conseil de Feira²⁶.

Le Parlement européen, de son côté, saisit les occasions offertes par le Partenariat pour exprimer des positions politiques et développer ses coopérations extérieures²⁷. Au cours des cinq dernières années, le Parlement a su s'emparer de différents dossiers politiques du Partenariat (droits de l'Homme en Turquie, crise algérienne). Mais son initiative probablement la plus spectaculaire, est toute récente et liée à l'intensification de l'intifadah et de la répression

²⁴ Sur l'expérience des programmes Med, voir Dorothee Schmid, « Les Programmes Med : une expérience européenne de coopération décentralisée », dans *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, n°153, juillet-septembre 1997, p. 61-68.

²⁵ *Op. cit.* dans note 4, p. 3.

²⁶ *Stratégie commune de l'Union européenne pour la région Méditerranée*, annexe V, Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Feira, juin 2000 (SN 2000/ ADD I).

²⁷ Le Parlement européen compte ainsi une délégation pour les relations avec Israël, une pour les relations avec le Conseil législatif palestinien, une pour les relations avec les pays du Machrek et le Golfe, une pour les relations avec les pays du Maghreb et de l'UMA ; un Forum parlementaire euro-méditerranéen se réunit par ailleurs une fois par an ; les conclusions de la Conférence euro-méditerranéenne de Valence appellent finalement à la mise en place d'une Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne.

israélienne dans les territoires palestiniens. Le 10 avril 2002, le Parlement européen adoptait une résolution demandant au Conseil européen d'instaurer un embargo sur les livraisons d'armes à destination d'Israël et de la Palestine, et de convoquer le Conseil d'association UE-Israël, afin de suspendre l'accord d'association euro-méditerranéen entre l'Union et Israël. Cette prise de position maximaliste, qui tranchait avec le ton d'apaisement des autres institutions²⁸, a été largement relayée par les médias et a obtenu un écho certain auprès de la société civile européenne²⁹. Elle est assez symbolique d'une recherche de positionnement du Parlement, qui s'efforce de politiser le cadre de Barcelone.

De leur côté, les Etats membres portent souvent un œil moins indulgent sur les développements du Partenariat, souvent considéré comme une sorte d'usine à gaz sans utilité précise ni véritable capacité de réaction. Les difficultés rencontrées par l'administration française sur le dossier euro-méditerranéen, pendant la préparation et le déroulement de la présidence française de l'Union, symbolisent bien cette désaffection progressive d'un pays initialement moteur du Partenariat. La critique de l'inertie euro-méditerranéenne débouche rarement sur des propositions de réforme substantielles de la part des Etats membres, sauf lorsque

les enjeux du Partenariat recoupent certaines ambitions nationales ; les Européens ne dédaignent pas ainsi de se réclamer du Partenariat lorsque la logique régionale peut venir à l'appui de leurs propre diplomatie.

Les pays tiers méditerranéens, enfin, sont sans doute les plus critiques lorsqu'ils ont l'occasion de s'exprimer à ce sujet³⁰. Leur vision du Partenariat s'exprime de façon privilégiée dans le cadre de la négociation des accords bilatéraux, mais aussi tout au long de la mise en œuvre des programmes afférents, où les autorités partenaires savent faire valoir une position nationale parfois tranchée³¹. L'adhésion spontanée des pays tiers méditerranéens au système de Barcelone est néanmoins démontrée à travers l'achèvement progressif du réseau des accords de coopération bilatérale. Les Etats partenaires rejoignent ainsi tous, à leur rythme, la future zone de libre-échange. La signature de l'accord bilatéral avec l'Egypte, à l'été 2001, a définitivement ancré la crédibilité du Partenariat, et renforcé l'idée de « masse critique » avancée par la Commission. L'achèvement récent des négociations avec l'Algérie ainsi qu'avec le Liban sont encore à mettre à l'actif du bilan. Tous les Etats partenaires ont désormais signé un accord d'association « nouvelle génération » avec l'Europe, à l'exception de la Syrie, qui stationne encore dans le corridor des négociations.

²⁸ Il est juste de noter que le Commissaire Prodi a pris position en faveur du Parlement sur cette affaire.

²⁹ De nombreux acteurs associatifs se sont chargés de répercuter le coup d'éclat du Parlement européen auprès de l'opinion. Il s'agit notamment du réseau associatif qui organise régulièrement un Forum civil alternatif, en marge du Forum civil euro-med officiel, en parallèle aux grandes conférences euro-méditerranéennes. Voir par exemple, pour la France, *L'autre sommet : rencontres euro-méditerranéennes contre la mondialisation libérale*, Medbadil, Marseille, 2001.

³⁰ Le réseau d'instituts de recherche EuroMesCo a mené en l'an 2000 une étude sur la perception du Partenariat euro-méditerranéen par l'ensemble des Etats partenaires. Les différences de perspectives que nous esquissons ici y sont bien visibles.

³¹ Différents épisodes du dossier euro-marocain illustrent bien une certaine tendance revendicatrice des pays partenaires. Le dossier de la pêche est classiquement litigieux avec ce pays, mais d'autres questions donnent lieu à des contentieux réglés au jour le jour et sans publicité externe.

2.5 *Le Partenariat mal aimé : les raisons d'un décalage*

Le Processus de Barcelone existe, il progresse, et l'on peut considérer qu'il est entré depuis l'an 2000 dans une phase de réforme et d'amélioration³². C'est pourquoi nous estimons juste et utile de pointer les avantages d'un système désormais bien installé, et suffisamment rodé dans son fonctionnement pour constituer une vraie base d'action.

Cette mise au point semblait nécessaire, dans la mesure où le Partenariat est fréquemment critiqué par des observateurs qui ignorent la plupart de ses raffinements techniques. Une telle posture critique s'explique en partie par l'absence de publicité, autre que négative, faite au Partenariat : l'information circule peu, et mal³³. Entre partenaires même, le Processus de Barcelone ne focalise pas une attention continue. On pourrait presque en ce sens se féliciter que les aléas du Processus de paix aient permis, en divers moments de crise, d'exposer partiellement au

yeux du grand public la trame du Partenariat ; mais le biais d'information est tel, dans ces conditions, que le caractère global et durable du Processus échappe bien souvent aux lecteurs de la presse quotidienne.

Pourquoi une telle discrétion ? On trouvera ci-après quelques voies d'explication possible à ce mutisme communautaire. Risquons d'ores et déjà une position synthétique en constatant que le Processus de Barcelone est un système instable, en modification constante, et dont la tendance est souvent difficile à percevoir. Sa complexité et son instabilité rendent tout discours d'affichage délicat, sauf à tomber dans des lieux communs, qui seraient le reflet de bonnes intentions inutiles, ou encore dans des explications procédurales dont les enjeux finaux ne sont pas faciles à percevoir.

Admettons enfin que les critiques émises sur le Partenariat ne sont certes pas gratuites, et que la réflexion sur les voies et moyens de sa réforme doit être entretenue. C'est pourquoi nous nous devons maintenant d'analyser quelques contraintes fortes qui pèsent sur le développement du Processus de Barcelone.

³² Citons pour appuyer ce constat la communication de la Commission rédigée peu après le Conseil de Lisbonne, en vue de préparer la quatrième réunion euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, *Redonner un souffle au Processus de Barcelone*, COM (2000) 497 final, ainsi que les conclusions de la Présidence française à l'issue de la conférence euro-méditerranéenne de Marseille, novembre 2001. Ce dernier texte se présente comme un document d'experts, et annonce pour l'essentiel des réajustements techniques dans le fonctionnement du Partenariat. Le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, confirmait oralement ce constat le 16 novembre, lors de la conférence de presse de clôture à Marseille.

³³ Il suffit pour s'en convaincre de comparer la masse plutôt réduite des publications, académiques ou de vulgarisation, consacrées au Partenariat, avec le flot d'écrits portant sur les politiques communautaires vis-à-vis de l'Europe de l'est ou des pays ACP. La politique méditerranéenne est certainement la moins commentée des grandes politiques de coopération extérieure européennes.

Les contraintes pesant sur le Partenariat euro-méditerranéen

Après sept ans de travail, il semble évidemment raisonnable de dresser un bilan coût/objectifs ou objectifs/résultats de Barcelone. Les critiques essentielles pointent le plus souvent l'inertie et le déséquilibre du Partenariat³⁴. Mais soulignons que, pour beaucoup d'analystes, critiquer le Partenariat, c'est d'abord admettre une forme de déception par rapport aux espoirs de 1995. La conférence de Barcelone était en elle-même un événement diplomatique majeur, et devait marquer le départ symbolique d'une nouvelle ère ; or la réalité du Partenariat se replace plutôt aujourd'hui dans une forme de continuité par rapport aux structures de la politique méditerranéenne passée.

Il est en fait probable que le Partenariat recèle des potentialités non exploitées. Mais une vision réaliste des procédures de Barcelone, et de l'environnement dans lequel le Processus se déroule, sont nécessaires avant de réaffirmer l'ambition régionale. Pour mieux comprendre comment améliorer le fonctionnement du système euro-méditerranéen, nous estimons donc utile de raisonner en termes de contraintes. Les insuffisances du Partenariat s'expliquent en effet par des obstacles qu'il est nécessaire d'identifier précisément, pour parvenir à les lever ou à les contourner.

Quatre contraintes importantes pèsent sur le Partenariat et seront examinées ici. Les deux premières contraintes sont de nature institutionnelle, et renvoient à un constat de carence des acteurs engagés dans le Processus et des outils disponibles. La troisième contrainte renvoie à la méthode d'action choisie par les Européens et à la philosophie même du Partenariat : le schéma

libéral de Barcelone est moins cohérent et moins efficace en pratique que sur le papier. La quatrième contrainte enfin est à la fois le résultat et le symptôme des autres paramètres : les faiblesses structurelles du Partenariat expliquent que son fonctionnement soit régulièrement affecté par des développements politiques de nature conjoncturelle. Il suffit ainsi d'un seul conflit ouvert en Méditerranée, le conflit israélo-arabe – certes, un conflit majeur à l'échelle des relations internationales –, pour mettre à mal une vision globale très ambitieuse et rendre inefficace ce qui pouvait être considéré comme un système raffiné de prévention des conflits.

3.1 L'asymétrie en Méditerranée

L'Europe, entendue comme Union européenne, est un acteur institutionnel clairement structuré et une puissance économique reconnue ; la Méditerranée n'existe pas. Voilà résumé en quelques mots tout le potentiel créateur de l'initiative européenne, mais aussi toute la difficulté de mettre en œuvre *ex nihilo* un projet de l'ampleur du Partenariat. Les pays tiers méditerranéens ne forment pas un ensemble cohérent. C'est là le premier défaut essentiel du Processus de Barcelone : le jeu est excessivement inégal car l'Europe ne trouve pas dans la région d'interlocuteur à sa mesure. En choisissant de traiter avec une collection d'Etats isolés, l'Europe était certes assurée de garder la main, mais elle s'exposait aussi d'emblée à tous les inconvénients du *leadership*.

³⁴ On se référera encore à Bichara Khader, qui explore depuis une dizaine d'années cette asymétrie systématique dans la politique méditerranéenne de l'UE.

Face à une construction institutionnelle communautaire désormais solide, c'est bien une forme d'anarchie qui prévaut de l'autre côté de la Méditerranée : il n'existe pas à l'heure actuelle d'organisation d'Etats méditerranéens comparable, de près ou de loin, à l'Union européenne. Pourtant, à l'origine même du Processus de Barcelone on retrouve un projet de Partenariat euro-maghrébin, où l'Union du Maghreb arabe (UMA) était identifiée comme un interlocuteur crédible. La perspective de voir se constituer une union maghrébine organisée sur le modèle de l'Union européenne s'est bien éloignée depuis lors. Des diplomates mentionnent aujourd'hui parfois la presque défunte UMA, en encourageant sa réactivation ; mais de tels discours pointent seulement de loin en loin la prééminence dans la région de réflexes nationalistes de crise³⁵. Les pays partenaires méditerranéens ne sont pas mûrs pour l'union, ni même pour une coopération approfondie entre eux, que cette coopération ait ou non l'Europe pour modèle ou pour partenaire.

L'asymétrie économique entre les rives nord et sud de la Méditerranée est par ailleurs un facteur de distorsion très important. L'inégalité entre les niveaux de développement de l'Union et de ses partenaires méditerranéens est déjà évidente. Mais la parcellisation économique du bassin méditerranéen accentue encore le caractère dominant de l'économie européenne. L'émiettement des situations, la variété des structures économiques sont importantes entre les pays partenaires méditerranéens. Lorsque les économistes veulent tester la validité de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne, et anticiper sur ses effets à l'échelle régionale, ils sont souvent tentés de la comparer à l'ALENA. Mais cette comparaison avec le traité de libre-échange

nord-américain n'est pas vraiment pertinente, car les pays du Sud méditerranéen ne constituent pas une entité unifiée, et ne présenteront jamais individuellement une masse critique suffisante face à l'Europe, contrairement à ce qui se produit dans le cas du Mexique face à ses partenaires d'Amérique du Nord³⁶.

L'Europe est dans le Partenariat à la fois le pôle de croissance, l'exportateur principal, et un bailleur de fonds essentiel pour le développement méditerranéen. L'économie européenne se pose en noyau de la croissance régionale et concentre au final sur elle le bénéfice économique du développement des échanges régionaux. Avant que des dynamiques d'intégration Sud-Sud ne se manifestent, se produit ainsi le fameux effet économique dit de *hub and spoke*³⁷, centré sur l'Europe : le Partenariat euro-méditerranéen entraîne une concentration des investissements directs étrangers au sein de l'Union européenne (le moyeu de la roue, ou *hub*), au détriment des pays méditerranéens (les rayons de la roue, ou *spokes*), car les investisseurs considèrent toujours comme plus intéressant de s'installer en Europe, dans la perspective éventuelle de rayonner ensuite vers les pays du Sud.

La faiblesse et la faible diversification du commerce entre les pays tiers méditerranéens eux-mêmes traduit de même cet effet d'attraction extrême exercé par l'Europe sur la zone. Les pays partenaires n'ont pas vraiment le choix de leur positionnement économique, et les flux commerciaux méditerranéens n'évoluent *grosso modo* ni dans leur direction, ni dans leur contenu. Bruxelles encourage certes fortement les efforts de structuration du commerce Sud-Sud, mais les résultats obtenus sont encore loin d'être convaincants. La signature en mai 2001 de l'accord de libre-échange d'Agadir entre quatre

³⁵ Plusieurs auteurs ont clairement expliqué comment le modèle occidental de l'Etat-nation avait été transposé de façon spécifique dans le contexte arabe ; voir par exemple à ce sujet Bertrand Badie, *Les deux Etats, pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, Points Seuil Essais, édition revue, Paris, 1997. L'importation tardive du modèle national, dans des contextes mal préparés à ce tournant culturel et institutionnel, explique que la centralisation du pouvoir demeure dans ces pays un principe inébranlé et maintenu souvent par la force. Bien loin du spectaculaire *aggiornamento* que subissent de ce point de vue les Etats européens, on constate que, au sud de la Méditerranée, la nation reste toujours à construire, et avant tout à défendre.

³⁶ Pour approfondir un aspect de cette question, voir Dorothee Schmid, « L'avènement de l'Euro et ses conséquences en Méditerranée », contribution présentée au 1^{er} Congrès d'études méditerranéennes de l'Institut d'études européennes de Florence, mars 2000.

³⁷ Pour une explicitation du concept, voir Akiko Suwa-Eisenmann, contribution au groupe de travail du Commissariat général du Plan sur « Economie et migrations en Méditerranée », mai 2000.

pays de la région, saluée comme un signal fort en faveur d'une intégration des échanges entre pays partenaires méditerranéens, est le dernier épisode en date d'un long travail de rééquilibrage volontariste entre Nord et Sud. En l'état actuel des choses, on peut cependant se demander si la constitution du groupe d'Agadir, rassemblant des pays qui ne sont pas contigus géographiquement (Maroc, Tunisie, Egypte et Jordanie), et dont les structures économiques ne sont ni vraiment comparables, ni complémentaires, entraînera des évolutions concrètes. Au-delà des vœux pieux, il est très probable que l'Europe restera encore pour un temps certain le pôle dominant et structurant du libre-échange en Méditerranée.

Ces asymétries obèrent de façon évidente la dynamique partenariale. Quel sens donner en effet au terme « partenariat » si les parties ne s'y engagent pas à valeur égale et n'en retirent pas des bénéfices comparables ? Nous reviendrons plus avant sur l'ambiguïté de ce terme, que l'Union européenne a utilisé à plusieurs reprises pour étiqueter ses coopérations extérieures, et qualifier en fait des relations de natures très différentes³⁸. Il convient particulièrement à ce point de se demander en quoi cette relation partenariale se différencie de la relation établie par l'Union avec les Etats de l'Europe centrale et orientale. L'exercice euro-méditerranéen comporte une mise à distance des pays partenaires, qui exclut par avance la mise en place de mécanismes compensatoires efficaces. Il n'y a pas ici de quitte ou double : dans leur grande majorité, les pays partenaires méditerranéens ne sont pas candidats à l'adhésion ; pour ceux qui le sont, et de façon crédible (Chypre, Malte), l'europanisation est déjà acquise et la mise à niveau n'est pas nécessaire ; pour d'autres, la perspective de rejoindre un jour l'Union reste insaisissable (Turquie) ; enfin, il n'y a pas de mécanisme incitatif fort pour faire entrer les autres Etats dits partenaires dans un jeu coopératif avec l'Europe³⁹. Rien ne justifie sur le fond pour ces pays

une accélération des réformes politiques et institutionnelles requises pour rejoindre la zone de libre-échange. L'asymétrie euro-méditerranéenne entretient *ad libitum* la responsabilité de l'Europe dans la gestion du Partenariat. Or cette responsabilité est parfois bien lourde à porter.

3.2 L'insatisfaction concernant les institutions et les méthodes du Partenariat

Les institutions du Processus de Barcelone reflètent bien cette asymétrie et sont critiquables sur deux points essentiels. Premièrement, le Processus est insuffisamment institutionnalisé. Cette critique, fréquente, émane surtout de deux types d'intervenants : d'abord, de quelques personnalités « institutionnalistes » de la Commission européenne – qui réclame ainsi implicitement plus de moyens pour le Partenariat –, et ensuite, des pays partenaires méditerranéens – qui souhaiteraient renforcer leur capacité de négociation avec les institutions européennes. La deuxième insatisfaction souvent exprimée renvoie à la complexité du système de Barcelone. Le Partenariat implique dans les faits de nombreuses structures, pas forcément faciles à identifier, et dont les compétences peuvent se chevaucher.

Une institutionnalisation insuffisante

Le Processus de Barcelone est insuffisamment ancré dans les structures communautaires. La Commission a d'emblée manqué de moyens pour concrétiser l'élan de Barcelone. Installer la Méditerranée dans la bureaucratie communautaire supposait de créer des structures *ad hoc*, mais dans le respect des contraintes matérielles et financières strictes. Le Partenariat, même s'il a été consacré par la dévolution d'une sous-direc-

³⁸ Voir René Leray, « Le rôle des grands partenariats dans une PESC/PESD cohérente et efficace, premiers éléments de réflexion », document de travail interne élaboré dans le cadre d'un séminaire de travail de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, septembre 2001.

³⁹ L'ensemble de ce constat d'asymétrie doit en partie être nuancé lorsque l'on prend en compte les situations particulières ; le cas d'Israël mérite un traitement tout particulier, car sa relation à l'Europe n'est pas marquée par la problématique de l'inégalité, si fortement présente ailleurs.

tion spécifique au sein de la DG Relex à la Commission, n'a pas eu la latitude nécessaire pour imposer une culture bureaucratique propre, comparable par exemple à la culture Lomé. De même, les administrations nationales des Etats membres ont un peu tendance à négliger le Partenariat euro-méditerranéen. Les structures administratives spécialisées, lorsqu'elles existent, sont peu étoffées⁴⁰.

Outre cette faible représentation dans les administrations européennes, force est de constater que le Partenariat n'a pas généré d'institutions propres. Hormis les classiques conseils d'association, qui officient au niveau des relations bilatérales, et le Comité euro-med, qui nous intéresse autant par sa vocation que sa composition, aucune institution spécifique durable n'est née du Partenariat. Il semble que la sous-institutionnalisation du premier volet, qui renvoie aux aspects politiques du Partenariat, soit délibérée, car elle reflète le blocage des dossiers du fait de l'évolution du conflit israélo-arabe. Ce volet se concrétise donc seulement par des rencontres périodiques de hauts fonctionnaires sur les questions politiques et de sécurité. La plupart des réunions du Partenariat, tous volets confondus, impliquent finalement des hauts fonctionnaires spécialisés, sur des sujets spécialisés. Il n'y a pas de réunion prévue au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement.

Signalons enfin à nouveau que les structures de gestion du Partenariat laissent peu de place à l'expression des pays tiers méditerranéens. La Commission, d'abord chargée du travail communautaire *stricto sensu*, prépare aussi les réunions du Comité euro-med. Les pays partenaires se plaignent de ce fait régulièrement de ne pas être associés à la conception et à la mise en œuvre du Partenariat. Ils reprochent notamment à la Commission de ne pas les informer suffisamment en amont sur les propositions présentées au Comité euro-med. Etant confrontés au dernier moment aux initiatives européennes, ils se

trouveraient systématiquement placés dans une position défensive. Par ailleurs, les mécanismes de fonctionnement du programme financier MEDA impliquent aussi très peu les Etats partenaires. Les grandes lignes des programmes indicatifs sont décidées par le Conseil. Les décisions de financement sont ensuite adoptées par la Commission, assistée par un « Comité med ». Il reste en bout de chaîne aux pays partenaires à adopter et mettre en œuvre les réformes proposées, en discutant *a priori* leur calendrier, ou en retardant celui-ci pour marquer une forme de désaccord⁴¹.

La complexité des intervenants, source de confusion

De nombreuses directions de la Commission (on pourrait en recenser au moins huit) contribuent au Processus de Barcelone, ce qui rend très difficile une vision d'ensemble. Quatre directions du Conseil, de nombreux comités, sous-comités et délégations du Parlement européen interviennent par ailleurs sur des dossiers euro-méditerranéens.

Les institutions communes qui interviennent dans le deuxième volet de Barcelone, soit le volet le plus structuré, sont de nature différente selon le type d'accord qui lie le pays partenaire concerné à l'Union. On distingue deux cas de figure, suivant la nature de la relation bilatérale : le cas type, qui se traduit par la signature d'un accord d'association, est le cas de la Turquie, qui est liée à l'Europe par un mécanisme d'union douanière. Chaque accord a sa propre structure institutionnelle, suivant les procédures classiques de l'article 238 du Traité sur les Communautés européennes. Certaines activités du Processus ayant une vocation régionale, en préparation de la future zone de libre-échange, des réunions multilatérales de hauts fonctionnaires sont également organisées régulièrement sur des sujets *ad hoc*. Enfin, des réunions impli-

⁴⁰ Voir Geoffrey Edwards et Eric Philippart, *op. cit.* dans note 23, p. 475. La motivation méditerranéenne de certains Etats européens semble s'être d'ailleurs diluée avec le temps. Nous sommes aujourd'hui assez loin des mobilisations observables au tournant des années 1990. Le dossier euro-méditerranéen, traditionnellement considéré comme un dossier prioritaire pour les Français, n'aura ainsi pas bénéficié en l'an 2000 de toute l'attention prévue durant la présidence française de l'Union.

⁴¹ On peut observer de tels exercices de freinage dans la plupart des dossiers bilatéraux depuis l'ouverture des négociations avec les pays jusqu'à la mise en pratique des différentes clauses des accords. La gestion des programmes bilatéraux souffre ainsi de multiples lenteurs qui ne sont pas toutes imputables aux lourdeurs de la bureaucratie bruxelloise.

quant des acteurs issus de la société civile ont été organisées dans le cadre du troisième volet, essentiellement au cours des deux dernières années.

Différentes couches institutionnelles se superposent donc ainsi sans ordre ni hiérarchie particulière. Il en résulte une certaine confusion, qui nuit à la visibilité du Partenariat, et nourrit aussi le reproche constant d'une « bureaucratisation » de Barcelone. Le processus est dans l'ensemble assez peu transparent ; il devient par exemple très difficile de retracer, et ce uniquement au sein de la Commission, le schéma d'élaboration d'une proposition destinée au Conseil⁴². Les procédures de concertation dans les services de la Commission impliquent en effet pour chaque document un cheminement complexe, qui rend très difficile, au final, la localisation de toute impulsion politique.

Où se fait donc la politique méditerranéenne ? Comme pour toutes les politiques communautaires, la réponse réside sans doute dans un entre-deux instable. Mais en l'absence d'intérêt manifeste de la part du Conseil, la Commission a longtemps détenu la clé du système euro-méditerranéen. Or les équipes communautaires, démotivées un temps par d'assez graves incidents de parcours⁴³, ont laissé décliner progressivement le souffle de Barcelone.

Les interactions avec la PESC

On comprend chemin faisant que c'est l'aspect inter-piliers de Barcelone qui pose particulièrement problème. Cet aspect du Partenariat, qui le distingue des autres politiques extérieures européennes, symbolise assez bien ce que pouvait être une action extérieure de l'Europe avant Amsterdam. Or l'Union est entrée dans l'ère post-Amsterdam, avec la consolidation d'institutions et l'apparition de nouveaux instruments

dédiés à la PESC. Ce nouvel élément du dossier institutionnel pose de plus en plus clairement problème : pour organiser les relations entre le Processus de Barcelone, la PESC et la PESD naissantes, il faudrait avoir établi une division des rôles par essence contradictoire avec la philosophie de Barcelone.

Au-delà des incertitudes sur les compétences de chacun, les relations entre les différentes administrations concernées par le dossier méditerranéen s'organisent dans les faits de façon pragmatique. Le Secrétariat du Conseil joue depuis l'origine un rôle d'appui essentiel dans la préparation des réunions de hauts fonctionnaires du premier volet. L'adoption en juin 2000, au Conseil de Feira, de la Stratégie commune pour la Méditerranée pouvait inciter à penser que la Commission serait bientôt dépossédée de cette compétence floue en matière de politique extérieure acquise grâce au Partenariat. En réalité, le contenu de la Stratégie commune reprend pour l'essentiel celui de la Déclaration de Barcelone⁴⁴ ; la concurrence entre Commission et Conseil n'est donc pas encore à l'ordre du jour sur ce terrain. Mais, si à l'avenir l'UE était appelée à jouer un rôle plus grand dans la résolution du conflit israélo-arabe, il ne fait pas de doute que les petits arrangements institutionnels actuels déboucheraient sur quelques crises et réaménagements.

3.3 Les incertitudes du mécanisme libéral

Le libéralisme est la source d'inspiration philosophique et le moteur du Partenariat euro-méditerranéen. Le potentiel de réforme de Barcelone repose en effet, comme nous l'avons expliqué plus haut, sur l'hypothèse que libéralisme économique et politique vont de pair et se renforcent mutuellement. Cette théorisation

⁴² Nous avons par exemple tenté cet exercice pour la dernière proposition de la Commission, citée dans la note 4.

⁴³ Est-il besoin de rappeler que le dossier portant sur la gestion des Programmes Med était un des éléments à charge retenus par le Parlement européen contre la Commission Santer en 1999 ?

⁴⁴ Claire Spencer signale par ailleurs que la Stratégie commune pour la Méditerranée fait partie de ces textes communautaires qui cèdent au syndrome de la *shopping list*, ce qui le rendrait en soi assez peu opérationnel, et donc relativement inoffensif ; voir Claire Spencer, « The EU and Common Strategies : the Revealing Case of the Mediterranean », Advice to the House of Lords Select Committee on the European Union (Sub-Committee C), Inquiry into the Common Mediterranean Strategy, 2000-1, p. 12.

vertueuse ne fonctionne malheureusement pas toujours en pratique, et le cas concret du Partenariat euro-méditerranéen en est un bon exemple. Pour le moment, la réalité démontre que la zone de libre-échange progresse, à son rythme, mais pas la réforme politique des régimes tiers méditerranéens. Trois points d'incertitude méritent ici d'être mentionnés concernant la mise en œuvre de la prescription libérale en Méditerranée.

La première incertitude porte sur la capacité même de la prescription économique libérale à amorcer le développement. Ce point n'a pas été définitivement tranché par l'analyse macro-économique. Les modèles de développement du sud-est asiatique ont par exemple démontré qu'un mélange de dirigisme et de spécialisation économique, greffés sur un marché intérieur initialement dynamique, sont les principaux fondements du modèle de croissance tirée par les exportations (*export-led growth*)⁴⁵. En l'état actuel des choses, ce modèle asiatique apparaît difficile à transposer dans la plupart des pays partenaires méditerranéens. Les facteurs de la croissance économiques sont multiples et parmi eux interviennent des conditions de nature sociologique (niveau d'éducation de la population active), des conditions touchant à la nature de l'environnement économique (système légal et financier permettant les investissements) qui sont loin d'être remplies dans la plupart des Etats méridionaux du Partenariat. Les recommandations de la Commission fixent périodiquement de nouveaux objectifs en ce sens, pour lutter contre les fondements structurels du sous-développement. L'ouverture des économies sur l'extérieur peut alors à la limite être considérée comme le point d'aboutissement d'un grand effort de réforme structurelle interne. Or, dans le cadre des accords d'association bilatéraux euro-méditerranéens, les mesures de désarmement douanier sont parmi les premières mesures concrètement mises en œuvre. Leur effet est immédiatement ravageur sur les finances publiques des pays concernés, ainsi que sur l'équilibre de leur balance commer-

ciale avec l'Union européenne. En revanche, les programmes de « mise à niveau » entrepris en parallèle ne produiront leurs résultats qu'à plus long terme.

Tant que l'incertitude pesant sur la capacité des économies des pays partenaires à s'adapter aux exigences des accords bilatéraux n'est pas levée, le degré de volonté des dirigeants tiers méditerranéens à s'engager dans un processus d'ajustement restera également incertain. Les systèmes économiques des pays tiers méditerranéens sont dans leur grande majorité marqués par une forte tradition d'intervention du secteur public. Ils sont à la fois très réglementés et fermés sur eux-mêmes. Le chemin sera donc très long pour atteindre partout l'idéal d'une économie de marché ouverte. Le bilan des efforts entrepris en faveur d'une modernisation économique place jusqu'à présent les pays du Bassin méditerranéen très loin derrière les performances des pays d'Europe centrale et orientale. Il faut évidemment compter avec la réticence de gouvernements qui ne sont pas disposés à lâcher la main sur le plan économique sans obtenir de garanties pour leur avenir politique. L'idéal très européen de la dynamique libérale n'inspire que de très loin l'action des dirigeants tiers méditerranéens : la croissance économique peut être pour eux un objectif, mais elle s'entend souvent en termes de captation de richesse, et n'implique pas forcément une distribution plus équitable de la propriété, ni des changements institutionnels majeurs, et encore moins une avancée vers la démocratie.

Cela nous amène à examiner un scénario spécifique entrant dans ce cadre théorique des libéralisations jumelles, économique et politique. On admettra volontiers que le changement économique aura des effets sociologiques et, par voie de conséquence, politiques ; mais comment prévoir le sens de cette évolution ? Eberhard Kienle décelait par exemple dès 1998 une forte ambiguïté dans les perspectives euro-méditerranéennes, en signalant que : « Le nouveau partenariat (...) peut avoir des conséquences surtout négatives pour la prospérité et la stabilité des

⁴⁵ Voir par exemple Santo Dodaro, « Comparative Advantage, Trade and Growth: Export-Led Growth Revisited », *World Development*, n°19 (9), septembre 1991, p. 1153-1165.

pays concernés »⁴⁶. Le choc économique produit par l'ouverture des frontières pourrait surtout, dans un premier temps, avoir un effet déstabilisateur. Le libre-échange risque d'entraîner des faillites nombreuses dans certains secteurs industriels brutalement exposés à la concurrence extérieure, de créer de nouvelles inégalités sociales, et *in fine*, en l'absence de mécanismes de redistribution efficaces, de faire porter le poids de l'ajustement sur les couches économiques les plus pauvres de la population. Le potentiel de déstabilisation sociale et politique du Partenariat n'est donc pas négligeable⁴⁷ et les gouvernements tiers méditerranéens y sont attentifs. Face à ce risque, le réflexe naturel des régimes autoritaires ne sera pas de passer la main, mais plutôt de s'assurer préventivement un meilleur contrôle de la situation. Certains Etats ont d'ailleurs ici beau jeu de poser en défenseurs du peuple contre une nouvelle offensive du capitalisme mondial. L'Europe devient alors un bouc émissaire fort utile ; en agitant le spectre de la mondialisation, dont l'Europe serait le porte-parole, les gouvernements cherchent à préserver le sentiment de l'unité nationale et en profitent pour renforcer la fidélité au régime, pour éviter que les événements ne se retournent contre lui⁴⁸.

Il est en fait impossible aujourd'hui de trancher définitivement sur la pertinence ou l'échec du mécanisme libéral de Barcelone. Nous nous trouvons pour l'heure installés dans une zone d'indétermination où l'Europe peut continuer à défendre le schéma vertueux de l'enchaînement libéral, et pourrait même travailler activement à la préservation de sa vertu. Mais il apparaît justement, et nous y reviendrons, que les Européens n'ont jusqu'ici jamais démontré d'intention politique claire dans la pratique du Partenariat ; ils ont très librement laissé les forces de

l'économie travailler en faveur de la réforme politique, qui ne s'est pas concrétisée. Depuis 1995, la conditionnalité politique présente en germe dans la Déclaration de Barcelone, et traduite dans les accords bilatéraux par l'inclusion d'une clause de suspension liée au respect des droits de l'Homme, n'a ainsi jamais été actionnée. Tout un travail de test, mais aussi de conviction, par un dialogue concret, reste donc à accomplir pour prouver la justesse des intuitions libérales de Barcelone.

3.4 *La vulnérabilité face à la conjoncture politique : le conflit israélo-arabe comme preuve de la fragilité de Barcelone*

La dernière contrainte majeure qui pèse sur le Partenariat peut selon nous être considérée comme la résultante logique des défauts que nous venons de souligner. Pour l'observateur occasionnel, les aléas du Processus de Barcelone apparaissent comme directement liés aux développements du conflit israélo-arabe. Selon nous, le conflit met surtout en lumière, de manière brutale et récurrente, les insuffisances du Partenariat.

On sait qu'à l'origine, il a été explicitement décidé de découpler le Processus de Barcelone de la gestion du Processus de paix. Ce principe du découplage a toujours été maintenu, y compris par les acteurs de la PESC⁴⁹. Pourtant, dès 1997, la première conférence ministérielle de suivi de Barcelone, qui se tenait à La Valette, a été « contaminée » par la crise proche-orientale. Le contexte était celui d'une reprise de la colonisation israélienne en Cisjordanie. La conférence de

⁴⁶ Eberhard Kienle : « Destabilization through Partnership ? Euro-Mediterranean Relations after the Barcelona Declaration », *Mediterranean Politics*, vol. 3, n°2, automne 1998), p. 1.

⁴⁷ L'auteur s'est penché sur cette question, peu de temps après la tenue de la conférence de Barcelone. Voir Dorothée Schmid, « Pour un réalisme méditerranéen », *Esprit* n°221, Paris, mai 1997, p. 56-61.

⁴⁸ L'auteur a pu constater *de visu* le maniement d'une telle rhétorique en Syrie dès 1998, au moment où le gouvernement syrien s'engageait dans son premier round de négociations bilatérales avec l'Union européenne.

⁴⁹ Claire Spencer signale ainsi que la Stratégie commune pour la Méditerranée, sortie en juin 2000, prend pour la première fois officiellement acte des interactions entre le Processus de Barcelone et le conflit du Proche-Orient, sans pour autant insister sur l'impact négatif de ces interactions sur le Partenariat, ni se risquer à clarifier les rôles respectifs que pourraient jouer la Commission et le Conseil dans le règlement du conflit ; voir Claire Spencer, *op. cit.* dans note 44, p. 10.

la Valette s'est achevée sur une déclaration finale minimaliste de la présidence néerlandaise, qui n'était pas parvenue à concilier des logiques nationales divergentes. Dès lors, les observateurs pouvaient sans risque condamner le volet politique et stratégique de Barcelone à une mort prématurée. En pratique, la fiction du découplage ne tenait pas.

Depuis, le Partenariat est occasionnellement devenu une enceinte pour que l'une ou l'autre partie au conflit israélo-arabe exprime ses positions et exerce une forme de chantage. L'aura diplomatique de Barcelone en pâtit évidemment. Ce sont les événements les plus visibles du Partenariat, c'est-à-dire les grandes conférences ministérielles, qui sont le plus volontiers instrumentalisées par les parties au conflit. Ainsi, la conférence ministérielle de Marseille, en novembre 2000, a-t-elle été boycottée par les représentants syriens et libanais. Jusqu'à la dernière minute, il a été question de l'annuler. La conférence a heureusement été maintenue : son

annulation aurait certainement signifié la mort symbolique du Partenariat.

Depuis lors, le conflit n'a jamais cessé de parasiter Barcelone. La déclaration finale de la conférence euro-méditerranéenne de Valence, en avril 2002, comporte ainsi plusieurs pages dédiées au conflit et aux efforts accomplis par l'Union en faveur de la paix⁵⁰. Pour les tenants de la grande ambition méditerranéenne, cette vulnérabilité de Barcelone est difficile à admettre. Un Partenariat renforcé ne pourrait-il pas résister aux tensions locales et aux pressions conjoncturelles ? L'impact extrême du conflit israélo-arabe résume en fait très bien les grandes faiblesses du Partenariat : bilatéralisme qui prime sur la dimension régionale, asymétrie institutionnelle, objectifs trop complexes et finalement flous. C'est à ces objectifs que nous allons maintenant revenir. Il nous est en effet essentiel de mieux les cerner avant de réfléchir aux moyens d'améliorer l'efficacité du Partenariat.

⁵⁰ Conclusions de la Présidence, V^e Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Valence, les 22 et 23 avril 2002.

Une esquisse de clarification : réflexion sur les objectifs du Partenariat

Le Partenariat euro-méditerranéen a été conçu pour répondre à des objectifs définis par les Européens. Lorsque l'on se penche sur sa genèse, et que l'on suit les étapes de préparation de la Déclaration de Barcelone, on se rend bien compte que la consultation des Etats partenaires n'était pas à l'origine une priorité⁵¹. Et pourtant le Partenariat est censément inspiré par des intérêts communs aux deux rives de la Méditerranée, des intérêts qui seraient « euro-méditerranéens ». On est alors amené à se demander si ce tour de passe-passe initial se confirme, dans la réalité, comme fondateur d'une logique partenariale.

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

Le Partenariat est donc un édifice complexe, mêlant dans une grande confusion, sans doute en partie volontaire, les intérêts et les objectifs subséquents des uns et des autres. A mesure que l'intégration régionale progresse, les conflits d'objectifs sont de plus en plus susceptibles de se révéler au grand jour et de contrarier l'effort de structuration globale. C'est pourquoi tenter de

clarifier les intérêts en cause nous semble à tout le moins nécessaire. Une telle explicitation est indispensable pour nourrir une réflexion européenne sur les fondamentaux de l'unité méditerranéenne, afin de définir une stratégie viable sur le long terme.

4.1 Les intérêts européens en Méditerranée

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

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

⁵¹ Sur la genèse de la Déclaration de Barcelone, voir par exemple Esther Barbe, « The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process », *Mediterranean Politics*, vol. 1, n°1, été 1996, p. 25-42

des accords préférentiels avec la Communauté européenne.

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

Les intérêts matériels

Les intérêts « matériels » renvoient aux gains mesurables, quantitatifs, que l'Europe pourrait tirer du Partenariat. Ils sont de nature politique et économique. Sur le plan politique, l'Union européenne cherche avant tout, et c'est bien ce qui est mis en avant dans le texte de Barcelone, à stabiliser la région. Pour servir cet objectif final, des objectifs intermédiaires ont été définis dans chaque volet : la construction d'un espace de confiance stratégique, le développement économique et l'établissement d'un dialogue culturel entre les deux régions. En réalité, la stabilisation politique de la région impliquerait, on l'a vu, un *fine tuning* de tous les instants, afin de maintenir un vrai contact multilatéral, et de contrôler *in situ* les effets de la libéralisation économique. La stabilisation politique à long terme emprunte donc une voie étroite.

Les intérêts strictement économiques ne sont pas absents de la nouvelle politique méditerranéenne, même s'ils sont sans doute fondamentalement moins importants. Pour comprendre la rationalité économique du Partenariat, il faut se référer à la littérature sur la régionalisation, et replacer notre réflexion dans le cadre de la mondialisation libérale. Le Partenariat euro-méditerranéen est en fait, *mutatis mutandis*, une tentative de copier le modèle nord-

américain libre-échangiste de l'ALENA⁵². Lorsque Barcelone a été conçu, une bataille ouverte se livrait déjà depuis dix ans sur le terrain commercial international entre les trois grandes puissances économiques de l'époque, Europe, Etats-Unis et Japon. La régionalisation économique s'imposait alors comme une conséquence rationnelle de l'ouverture des frontières. La régionalisation peut en effet assumer deux missions divergentes : elle permet, pour les uns, d'accompagner la logique de la mondialisation, pour la mener à son terme ; et elle est considérée par les autres comme un moyen d'y résister provisoirement. L'Asie et les Etats-Unis ont très tôt opté pour la première solution, en négociant la mise en place d'unions économiques régionales, telles que l'ASEAN et l'ALENA, pour mettre en œuvre, à grande échelle, une division optimale du travail. Il était dans ces conditions symboliquement très important que l'Europe, troisième membre de la triade, ait elle aussi son espace de projection économique propre.

Le modèle macro-économique classique de la division du travail peut tout à fait être transposé en Méditerranée, pour certains secteurs industriels, et avec certains pays. Dans les années 1980, le Maroc, la Tunisie et la Turquie ont déjà su mettre à profit le système de préférences que la Communauté a accordé à l'ensemble des pays tiers méditerranéens dans le secteur manufacturier. Ces trois pays ont effectivement modifié de façon importante la spécialisation de leur système productif, en l'orientant essentiellement vers le segment « habillement » du secteur textile. A l'avenir, pour que l'effet de l'ouverture des frontières soit positif, il faudrait cependant que le libre-échange n'enferme pas ces économies dans des spécialisations peu porteuses et favorise une réelle progression dans l'échelle des avantages comparatifs⁵³. En l'absence d'une telle dynamique, l'Union européenne restera la grande bénéficiaire du libre-échange euro-médi-

⁵² Cette vision d'une région économique est avant tout celle de la Commission ; voir, par exemple, la communication de la Commission au Conseil et au Parlement, *Renforcer la politique méditerranéenne de l'Union européenne : vers l'établissement d'un partenariat euro-méditerranéen*, COM (94) 427 final. Du côté des Etats membres, la Méditerranée est à l'origine plutôt perçue comme une région au sens politique ; sur la différence entre ces deux types d'approche, voir par exemple Louise L'Estrange Fawcett (dir.), *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

⁵³ Pour une discussion des avantages comparatifs méditerranéens, on pourra se référer à Jacques Ould Aoudia, « Enjeux économiques de la politique euro-méditerranéenne », *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, n°153, juillet-septembre 1997, p. 24-44.

terranéen. Elle trouvera d'abord en Méditerranée une main-d'œuvre peu coûteuse et de plus en plus qualifiée, à même d'exécuter certaines tâches ingrates d'une chaîne de production contrôlée par le Nord. Par ailleurs, les marchés nationaux des pays partenaires méditerranéens constituent un débouché naturel pour les produits européens. Le niveau du déficit commercial euro-méditerranéen, déjà important avant Barcelone, s'est accru depuis 1995, témoignant du dynamisme des exportations européennes sur ces marchés pratiquement captifs.

Les intérêts en termes de valeurs

En termes de valeurs, on pourrait dire que l'Europe poursuit dans le Partenariat un double but : la promotion externe de ses propres valeurs politiques et morales d'une part, et la construction d'une identité européenne autonome d'autre part. Ces deux objectifs se rejoignent et se renforcent mutuellement. Leur instrument d'action privilégié est évidemment le troisième volet du Partenariat. Cependant, l'affichage des valeurs européennes que sont le respect des libertés politiques fondamentales et des droits de l'Homme, et l'établissement de l'Etat de droit, renvoient aussi au premier volet de Barcelone.

La formulation de ces valeurs est philosophiquement primordiale, en elle-même ; mais elle revêt également une importance cruciale d'un point de vue plus pragmatique, pour le renforcement de la construction identitaire européenne. C'est là un effet en retour essentiel du Processus de Barcelone. La réussite, ou l'échec, du Partenariat, met implicitement en débat les éléments fondateurs du système philosophique et politique européen que sont l'idée de progrès, la modernité, la démocratie. L'Union européenne se doit non seulement d'assurer pour elle-même le respect de ces valeurs, mais elle doit encore convaincre les pays partenaires de leur validité. Si elle y parvient, elle prouvera qu'elle a passé un

palier important dans la recherche de la cohérence identitaire.

Ce renforcement identitaire se répercutera dans un deuxième temps sur la structuration du système international. L'affirmation d'un cadre d'interprétation du monde proprement européen contribuera à détacher l'image de l'Europe du pôle américain dans l'imaginaire tiers méditerranéen. L'Union européenne mériterait de s'échapper parfois du camp « occidental » où l'enferme souvent une vision simple du monde. Et à terme, affirmer une identité européenne, c'est aussi se donner les moyens de la défendre. C'est donc un pas essentiel pour installer l'Europe comme acteur majeur sur la scène des relations internationales⁵⁴.

4.2 Les intérêts « euro-méditerranéens »

Les objectifs du Partenariat sont mis en avant par les Européens comme des objectifs partagés et dotés de ce fait d'un label « euro-méditerranéen ». Ils répondent à des intérêts présentés comme transversaux. Mais cette prétendue transversalité mérite d'être examinée de façon critique. La définition des intérêts communs du Partenariat revenant *de facto* à l'Europe, certaines questions transversales sont envisagées dans une optique en fait très européenne ; on pourrait finalement, pour simplifier la réflexion, distinguer les intérêts « réellement » partagés de ceux que nous qualifierons de « faussement » transversaux.

Les questions transversales

Existe-t-il des domaines de coopération « objectifs » en Méditerranée, c'est-à-dire des domaines où émergent des intérêts réellement partagés ? Certains analystes vont aujourd'hui jusqu'à introduire la notion de « biens publics » médi-

⁵⁴ Sur la thématique des valeurs européennes, dans le contexte méditerranéen, et face aux Etats-Unis, on pourra consulter respectivement Fati B'chir, « Europe-Maghreb : perceptions réciproques », *L'Événement européen*, n°17, mars 92, p. 127-136, et le numéro spécial de *Commentaires*, été 2001, vol. 24, n.°94, « L'Europe et les Etats-Unis ».

terranéens⁵⁵, pour souligner l'existence d'enjeux collectifs régionaux. En pratique, certains champs de coopération horizontale ont été tôt définis en Méditerranée.

Le plus évident de ces domaines de coopération, qui illustre bien cette notion d'intérêts transversaux, est sans doute la protection de l'environnement. Une première convention de protection de l'environnement méditerranéen a été signée en 1975 à Barcelone⁵⁶. Depuis lors, cette thématique est un peu laissée de côté, car son contenu semble moins immédiatement utile. Le sujet, assez populaire, permet pourtant de mobiliser facilement les opinions publiques. Il ne s'agirait pas ici de promouvoir une vision angélique de l'écologie, en négligeant de prendre en compte les contraintes du développement. Mais il est probable que tous les pays partenaires chercheraient à préserver leurs ressources écologiques, s'ils pouvaient y parvenir sans obérer leur croissance économique ni aliéner leur souveraineté politique. Une réflexion commune est donc envisageable sur ce terrain neutre. Le défaut de ce projet est que ses effets en termes de *spill-over* institutionnel et politique sont relativement faibles.

La démographie est un autre sujet d'intérêt commun à l'échelle du bassin méditerranéen, même si elle renvoie à des situations très différentes entre les rives nord et sud. Le déficit démographique du Nord fait face à la vitalité du Sud, même si pratiquement tous les pays de la région ont désormais accompli leur transition démographique. La gestion des flux démographiques est certes devenue un point d'achoppement régulier dans les échanges entre gouvernements méditerranéens. Pourtant, les perspectives à moyen terme dessinent une forme d'équilibre⁵⁷ qui devrait concilier les positions des différents partenaires. La surveillance des évolutions démographiques, le contrôle de la

natalité dans les pays partenaires, mais aussi les échanges contrôlés de migrants, pourraient être dans un avenir relativement proche des thèmes de coopération possibles.

L'agriculture est, depuis les origines de la politique méditerranéenne de l'Europe, un sujet de discordance entre Méditerranéens du Nord et du Sud. La préservation des intérêts des agriculteurs européens, par une réglementation *ad hoc* des marchés, est un des principes fondateurs de l'Europe unie. La concurrence entre produits méditerranéens est ainsi devenue au fil du temps un enjeu politique majeur des négociations euro-méditerranéennes, les lobbies agricoles européens parvenant dans l'ensemble assez bien à restreindre l'accès des produits du Sud aux marchés européens. Mais les règles du jeu évoluent aujourd'hui rapidement, et l'ouverture croissante des marchés mondiaux contraint l'agriculture européenne à des ajustements rapides. Il est indéniable que certains pays partenaires méditerranéens détiennent dans ce domaine des avantages comparatifs importants, que le libre jeu du marché permettrait de mettre à profit. Ainsi, si l'on se place dans une optique d'intégration régionale à long terme, une véritable organisation de la production à l'échelle de la région entière est envisageable⁵⁸.

Les intérêts faussement partagés

La Méditerranée est-elle vraiment fédératrice ? Cette question préalable est nécessaire, car elle remet d'emblée en cause une vision faussement angélique d'un avenir commun rêvé, « euro-méditerranéen ». Le sort erratique du fameux « dialogue culturel en Méditerranée », relégué jusqu'au 11 septembre parmi les dossiers les moins urgents de Barcelone, illustre assez bien l'indécision européenne sur ce point. Il est très éclairant d'étudier la façon dont l'Europe a

⁵⁵ « Idées pour relancer le Processus de Barcelone », *policy paper* produit par l'Institut catalan de la Méditerranée (ICM) à l'issue d'un séminaire spécialisé, décembre 2001, p. 7. Les experts de l'ICM citent parmi ces biens publics « la protection de l'environnement, la diminution de la pauvreté, l'amélioration des conditions sanitaires, éducatives et professionnelles, ou encore la protection des droits de l'Homme ».

⁵⁶ Voir Serge Antoine, « Dix-huit pays riverains dans un même bateau ? Le souci de l'environnement et du développement durable », *Peuples méditerranéens* n° 62-63, janvier-juin 1993, p. 255-277.

⁵⁷ Voir l'étude de Isabelle Attane et Youssef Courbage, *La démographie en Méditerranée : situation et projections*, Programme des Nations unies pour l'environnement, Plan d'action pour la Méditerranée, Economica, collection Les fascicules du Plan bleu, Paris, 2001.

⁵⁸ René Leray retient également cette dimension agricole comme un sujet potentiellement fédérateur en Méditerranée. Voir *op. cit.* dans note 38.

choisi de traiter cette question. Les programmes culturels, au sens large, qui ont été lancés jusqu'à présent, tendaient à promouvoir la vision idéale d'une Méditerranée partagée, berceau commun des grandes civilisations et lieu d'échanges privilégié. Les productions audiovisuelles issues des programmes régionaux thématiques symbolisent très bien ce biais fédérateur, qui évite systématiquement d'ouvrir un débat sur les différends culturels historiques entre les rives nord et sud de la Méditerranée⁵⁹. Ce « néo-méditerranéisme », ou méditerranéisme nouveau est une tendance observable de façon assez large, mais très liée à la promotion de la Méditerranée comme sujet culturel dans le cadre du Partenariat. C'est en tout cas une production européenne, qui ne renvoie à aucun référent stable dans la culture arabo-musulmane⁶⁰. Or les événements du 11 septembre ont douloureusement ébranlé la cause néo-méditerranéiste. Ils nous ont assez brutalement rappelé que la complicité culturelle n'était pas toujours de mise, et que l'ignorance volontaire de tout un pan de la culture sociale méditerranéenne, c'est-à-dire de l'Islam, considéré comme phénomène sociologique et politique, pouvait avoir des implications stratégiques graves. Le dialogue culturel doit certainement être une priorité du Partenariat. Il doit simplement permettre aussi l'expression de « la voix du Sud »⁶¹.

Venons-en maintenant à des intérêts plus précis et censément communs, mis en avant par les Européens, et qui ne semblent pas, après analyse, aussi partagés que prévu. Nous pourrions les appeler les objectifs « faussement » transversaux. Deux cas précis méritent d'être explicités de façon critique pour illustrer cette expression : il s'agit de la lutte commune contre le terro-

risme, et de l'établissement de la zone de libre-échange.

Depuis le 11 septembre 2001, la lutte contre le terrorisme figure en première place sur l'agenda international américain, et également en très bonne place sur l'agenda européen. Cette priorité est liée à l'existence d'une menace islamiste plus ou moins clairement mentionnée dans les discours officiels. Il paraît donc logique que cette préoccupation soit traitée, du côté européen, dans le cadre du dossier euro-méditerranéen.

Une lourde ambiguïté se manifeste alors, car la lutte antiterroriste n'est certainement pas envisagée de la même façon des deux côtés de la Méditerranée. Comme l'exprime très justement une note récente d'un groupe d'analystes allemands⁶², dans le contexte méditerranéen, les lignes entre terrorisme, résistance à l'oppression et groupes d'opposition politique sont mal définies. Il conviendrait donc, selon les auteurs de l'étude, d'entamer un « dialogue pragmatique » avec les pays du sud de la Méditerranée sur une base *ad hoc*, en vue avant tout d'identifier des intérêts communs. Dans les faits, le risque d'atteintes graves aux droits de l'Homme, au prétexte de situations d'exception, est réel dans certains pays partenaires⁶³. L'Europe serait alors instrumentalisée, intervenant malgré elle comme caution, dans un jeu qui ne correspond ni à ses valeurs ni, même, finalement, à ses intérêts stratégiques immédiats. Le danger d'accroître l'instabilité, plutôt que de l'apaiser, est en effet réel, lorsque les régimes entrent ouvertement en conflit avec la force sociale de contestation puissante que représente l'islamisme dans certains pays.

Cette tension complexe entre respect des

⁵⁹ Pour une étude plus précise du contenu des productions culturelles du Partenariat, voir Isabel Schäfer, « The Reinvention of the Mediterranean as a Geo-Cultural Region and the Role of Cultural Repertoires », contribution présentée au IIIe Congrès d'études méditerranéennes de l'Institut universitaire européen de Florence, mars 2002.

⁶⁰ Le « néo-méditerranéisme » des acteurs du Partenariat est une notion que l'auteur explore dans sa prochaine thèse de doctorat; notion déjà reprise et élaborée par Julie Monin dans « La dimension culturelle du Partenariat euro-méditerranéen », mémoire présenté pour le Magistère de Relations internationales et Action à l'étranger de l'Université de Paris-I, Panthéon-Sorbonne, septembre 2001.

⁶¹ L'expression est directement empruntée à François Burgat, dans *L'islamisme au Maghreb : la voix du Sud*, nouvelle édition revue et augmentée, Payot, Paris, 1995, collection Petite bibliothèque Payot.

⁶² « Europe, the Mediterranean and the Middle East, Strengthening Responsibility for Stability and Development », document de travail présenté par le Bertelsmann Group for Policy Research, aux VII Kronberg Talks, janvier 2002.

⁶³ Il est toujours délicat d'établir une hiérarchie du risque pour les droits de l'Homme dans la région ; on peut néanmoins signaler que l'Algérie ou la Tunisie, par exemple, font l'objet d'une vigilance renforcée.

droits de l'Homme et sécurité des citoyens, la plupart des Etats européens doivent désormais la gérer au quotidien. Le respect des libertés publiques est pour nous un acquis historique incontournable. Le débat public reste ouvert sur ces questions, mais il tranche en règle très générale en faveur de la liberté. Il semblerait peu opportun de céder à la contagion répressive en important en Europe une dose nouvelle de discours sécuritaire. Le terrorisme est pour les Européens une menace qui pèse sur l'exercice quotidien des libertés individuelles. Il ne doit pas devenir un prétexte pour dévoyer les pouvoirs établis, en leur donnant des pouvoirs qui outrepassent leur légitimité.

Un autre dossier mérite également d'être réexaminé de façon nuancée : celui de l'ouverture commerciale multilatérale en Méditerranée. La perspective de la zone de libre-échange est désormais bien acceptée par les pays tiers méditerranéens, et nous en analyserons les raisons plus avant. Il n'est cependant pas évident que ses effets soient aussi bénéfiques pour les Etats du sud de la région que pour leurs partenaires commerciaux européens⁶⁴. L'effet bénéfique escompté pour l'Europe - ouverture de nouveaux marchés - est immédiat et pratiquement sans contrepartie. La concurrence méditerranéenne ne porte en effet que sur des produits pour le moment exclus du processus de libéralisation. Il s'agit des produits agricoles, auxquels l'Europe, soucieuse de préserver son secteur primaire, a d'emblée réservé un sort à part. En retour, certains partenaires méditerranéens ont négocié longtemps pour obtenir des conditions relativement satisfaisantes pour certains de leurs produits agricoles⁶⁵. C'est pourquoi l'on pourrait facilement risquer une ana-

lyse critique, d'inspiration marxiste, du libre-échange de Barcelone. On transposera ici la critique classique faite aux libre-échangistes anglais de la fin du XIX^e siècle, dont les convictions libérales servaient surtout une volonté de puissance commerciale et de domination politique de l'Empire⁶⁶.

4.3 *Les intérêts nouveaux des pays partenaires méditerranéens*

La position des pays tiers méditerranéens vis-à-vis du Partenariat est assez mal appréciée. Pour éviter de compliquer le tableau régional, on prétend souvent qu'elle n'est pas très définie. Le Partenariat ne serait en fait pour les Etats partenaires qu'un objet mal cerné, dont l'utilité globale échappe à l'entendement. Dans les faits, on a vu que le système institutionnel de Barcelone ne laisse pas une grande place à l'expression des intérêts des pays partenaires. En outre, il n'est effectivement pas certain que tous les pays aient eu une vision très élaborée du Partenariat au moment où celui-ci leur a été proposé⁶⁷. Mais la position de certains Etats s'est cristallisée à mesure que se mettait en place le système de Barcelone⁶⁸. La négociation des accords bilatéraux d'association a été pour l'Europe une occasion de se confronter directement à cette position nouvelle, et d'autres indices existent qui révèlent la construction progressive d'une réaction au Partenariat. Il existe donc certainement des intérêts proprement tiers méditerranéens, dont on peut essayer de dresser intuitivement une liste.

⁶⁴ Les études prospectives sur les effets potentiels de la zone de libre-échange sont nombreuses. On proposera ici de se référer à l'article de Alfred Tovas et Jordi Bacaria, « Free Trade and the Mediterranean », *Mediterranean Politics*, vol. 4 n°2, été 1999, p. 3-22.

⁶⁵ On pense par exemple à l'Egypte ou à la Jordanie ; l'accord d'association signé avec cette dernière une première fois en 1997 a dû être renégocié depuis en raison du désaccord de certains Etats européens concernant les quotas agricoles (tomates).

⁶⁶ On se reportera au débat historique sur l'instauration des *Corn Laws* en Grande-Bretagne, bien résumé par exemple par Scott Burchill dans le chapitre « Liberal Internationalism » de *Theories of International Relations*, Macmillan, London, 1996.

⁶⁷ Plusieurs observateurs arabes, notamment, s'accordent sur ce point (vision par exemple recueillie lors d'un entretien avec Ghassan Salame en 1999 : les gouvernements tiers méditerranéens n'auraient pas entièrement, voire pas du tout, saisi la portée de Barcelone au moment où les Européens leur présentaient le *package* du Partenariat).

⁶⁸ Les contributions académiques des pays partenaires sur le Processus de Barcelone restent malheureusement très rare, alors que l'ajustement des *decision-makers* semble actuellement en cours. On pourra donc consulter sur cette question George Joffe, « Southern Attitudes Towards an Integrated Mediterranean Region », dans Richard Gillespie (dir.), *The Euro-Mediterranean Partnership, Political and Economic Perspectives*, Pinter, London, 1997, p. 12-29.

En matière de coopération financière, les intérêts sont clairs. Chaque pays souhaite d'abord obtenir de l'Europe les financements les plus importants possibles. L'Europe est pour certains Etats de la région un bailleur de fonds majeur⁶⁹. Une forme de compétition s'établit même en pratique entre les pays partenaires pour obtenir de l'Europe l'enveloppe la plus substantielle en bilatéral.

Toujours dans le volet économique, notons que la perspective de la zone de libre-échange est bien admise dans l'ensemble par les pays partenaires, alors qu'elle ne sert pas forcément leurs intérêts. Elle représente d'abord pour eux une occasion de s'initier progressivement aux nouvelles règles du commerce mondial. Le Partenariat est en quelque sorte perçu comme un auxiliaire naturel de la mondialisation : dans un contexte où tout pousse à l'ouverture des frontières, l'Europe propose un cadre d'adaptation intéressant, accompagné d'incitations institutionnelles et d'aides financières à la transition.

Mais quels seraient les intérêts commerciaux propres des pays partenaires dans le contexte d'une telle zone de libre-échange ? En se fondant sur une simple analyse de leurs avantages comparatifs actuels, on constate à nouveau à quel point la question agricole est centrale. D'autres produits entrent certes en jeu dans la problématique commerciale euro-méditerranéenne : matières premières, hydrocarbures pour certaines puissances économiques régionales, et enfin certains biens de consommation industriels. Une forme de sous-traitance est envisageable entre l'Europe et les pays partenaires, et existe déjà pour quelques produits (textile notamment, avec la Turquie et la Tunisie). Si l'on adhère à la théorie des effets comparatifs dynamiques, on peut admettre que les économies tiers méditerranéennes se restructureront en fonction des effets de l'ouverture, et évolue-

ront vers de nouvelles spécialisations industrielles plus porteuses. Ce pari est néanmoins très ambitieux et surtout inspiré par les visions optimistes des macro-économistes européens⁷⁰.

Du point de vue politique, les Etats partenaires ont compris que le Partenariat était aussi un gage de respectabilité. Il y a pour certains régimes un véritable enjeu de crédibilisation politique dans Barcelone. On en veut pour preuve la récente signature de l'accord d'association entre l'Union et l'Algérie, difficilement négocié, mais fatalement débloqué au moment où le régime algérien traverse une crise de légitimité aiguë. L'Europe cautionne ici indirectement des pratiques politiques sévèrement critiquées ailleurs⁷¹.

Enfin, s'entendre avec l'Europe, c'est aussi, pour certains Etats arabes, obtenir un contre-poids à la puissance américaine dans la région. Ce calcul diplomatique de rééquilibrage joue un rôle particulier dans le contexte du règlement de la crise israélo-arabe. Le soutien financier assuré à l'Autorité palestinienne est ainsi souvent interprété comme une prise de position diplomatique implicite, comme les prémisses d'un engagement politique de l'Union européenne auprès des Palestiniens.

Ce sont ces différentes données venues du Sud que les Européens ont un peu négligé de prendre en compte jusqu'à présent. Au-delà de la simple prise conscience de ces revendications tiers méditerranéennes, presque individualistes, il apparaît indispensable d'intégrer finalement tous ces points de vue dans un ensemble cohérent. Si cet effort d'intégration globale n'est pas tenté, le Partenariat souffrira de plus en plus de comportements non coopératifs, qui freineront sa progression, s'ils ne le conduisent pas tout simplement à l'éclatement.

⁶⁹ Rappelons ainsi que les Européens sont les premiers bailleurs d'aide publique de l'autorité palestinienne. Il s'agit évidemment du dossier d'aide le plus politique du Partenariat.

⁷⁰ En matière d'optimisme, on pourra consulter l'une des premières analyses prospectives sur les effets du libre-échange méditerranéen : Isabelle Bensedoun et Agnès Chevallier, *Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture*, Economica, Paris, 1996, collection CEPII.

⁷¹ Ce biais du Partenariat a d'ailleurs été dénoncé très tôt, en particulier par Béatrice Hibou et Luis Martinez, dans « Le partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ? », *Etudes du CERI*, n. 47, novembre 1998.

4.4 Les choix pour l'Europe

Les dangers de l'ambiguïté

Une fois cet effort de clarification mené à bien, reste à traduire les intérêts dégagés plus haut en termes d'objectifs partenariaux. Tenir compte de l'ensemble des intentions des uns et des autres suppose parfois de rapprocher des logiques difficilement conciliables. Dans ces conditions, le Partenariat serait condamné à tomber dans le minimalisme ou à cultiver l'ambiguïté. Certains acteurs européens du Processus considèrent justement que l'une des vertus de Barcelone est de ne rien préciser, ne rien sur-exposer. Si l'on se range à cette opinion, maintenir l'incertitude sur les redondances déjà mentionnées entre les contenus des premier et troisième volet, éviter de clarifier la répartition des domaines et des moyens d'action, tous ces à-peu-près souvent critiqués par les observateurs, deviennent défendables, et la posture instable de l'Union serait en fait délibérée.

Cette posture être appréciée de deux façons. Valoriser l'ambiguïté de Barcelone reviendrait en premier lieu à reconnaître les vertus de l'informel⁷². Même si l'Europe garde des exigences de fond, la tactique recommanderait dans la pratique de conserver une attitude souple et une bonne dose de tolérance face aux « écarts » des pays partenaires, notamment en matière politique, tout en continuant à piloter de façon plus précise les accords économiques bilatéraux. Maintenir le contact, et faire en sorte que les relations bilatérales restent de bonne qualité, serait alors considéré comme un acquis essentiel en soi, et une garantie d'influence ultérieure.

Mais rester dans le flou évite évidemment aussi de faire des choix. Du fait de sa lourdeur et de sa complexité institutionnelle - et il est en cela comparable à bien d'autres politiques de coopérations -, le Partenariat euro-méditerranéen est assez inerte. L'inertie relative de ses procédures ne l'empêche pas d'évoluer dans ses domaines d'intervention. La diversité des thématiques

traitées dans les programmes régionaux en témoigne : lorsque le Partenariat veut innover, dans des domaines qui ne sont pas politiquement tabous, il le peut. La gamme assez étendue des exigences de réformes et des prestations coopératives contenues dans les différents accords bilatéraux le démontre aussi très bien : à chaque pays ses solutions. Mais au final, la multiplication des options possibles rend l'ensemble particulièrement peu lisible.

Le Partenariat « à la carte » devient ainsi une sorte de monstre protéiforme sur lequel il est très difficile de porter une appréciation, car très peu d'intervenants peuvent se vanter de conserver une vision claire du tout⁷³. Cette confusion pèse lourdement sur la vocation politique du Partenariat. Chemin faisant, ce sont en effet presque toujours les impératifs économiques qui s'imposent, par souci de consensus et par commodité de gestion.

Le choix de l'affichage

Une remise en ordre serait salutaire, et seule l'Union européenne est en mesure d'en décider. Les Européens continuent en effet à fixer seuls les règles du jeu euro-méditerranéen : en l'état actuel des institutions du Partenariat, c'est bien l'Union qui choisit les priorités et décide du degré de prise en compte des prétentions sud-méditerranéennes.

Les exigences économiques posées par l'Union sont assez claires et elles sont soutenues par un contexte international idéologiquement et institutionnellement favorable. Mais au-delà de la constitution de la zone de libre-échange, il est à l'heure actuelle très urgent que l'Europe décide où elle veut porter le Partenariat politiquement. Quel que soit le choix opéré - option « libérale », avec faible pression politique, ou option « dirigiste », avec conditionnalité renforcée à la clé, ce choix aura des conséquences opérationnelles intéressantes concernant l'affichage des objectifs du Partenariat.

Faut-il donner en effet donner, dans le cadre

⁷² Ce thème de l'informel revient souvent dans le discours des « politiques » ou des « diplomates » européens, que ce soit au COPS ou au Secrétariat du Conseil.

⁷³ C'est sans doute ce qui explique les écarts de jugements entre un analyste et l'autre, une institution et l'autre.

même de Barcelone, davantage de publicité aux intérêts mutuels des deux parties, faut-il provoquer entre partenaires un débat public sur les finalités du Partenariat ? L'Europe ne pourrait-elle pas aujourd'hui, à l'issue d'un tel débat, reformuler une déclaration d'intention au contenu politique clair ? Retenons au moins ici que l'affichage commun des objectifs serait un moyen important de faire progresser l'appropriation du Partenariat par les pays tiers méditerranéens.

Une mesure politique au symbolisme fort consisterait ainsi à produire annuellement une déclaration solennelle sur l'état du Partenariat. L'énoncé d'un tel discours pourrait incomber à une présidence méditerranéenne tournante,

désignée elle aussi sur une base annuelle. Cette présidence aurait ensuite pour charge de surveiller les avancées du Partenariat pendant l'année, et s'appuierait du point de vue logistique sur un mécanisme commun de suivi du Partenariat. On peut dans cette optique imaginer la mise au point d'un index partenarial, fixant des critères pour évaluer régulièrement et objectivement les résultats du Partenariat. La mise au point d'un tel index fournirait par ailleurs un outil précieux pour faire avancer l'idée de conditionnalité dans la relation bilatérale avec les pays partenaires, idée sur laquelle nous reviendrons plus avant avec davantage de détails.

Monter en puissance et en efficacité : quelques propositions

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

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

5.1 *Les grands choix d'avenir : un cadre de référence pour activer les potentialités du Partenariat*

Clarifier l'horizon Sud du Partenariat

Qu'est-ce que le Partenariat euro-méditerranéen offre de spécifique aux pays partenaires ? Il est

urgent de répondre à cette première question si l'on veut conserver la capacité de mobilisation de Barcelone. Le terme de Partenariat apparaît en effet comme assez flou lorsque l'on se risque à un inventaire des partenariats européens déjà existants⁷⁴. Il définit sans doute une relation renforcée, mais il n'est pas toujours simple de repérer où se situe le privilège partenarial. Ainsi, le statut de partenaire, s'il va au-delà de la coopération classique, ne garantit pas pour autant, et surtout pas dans le cas méditerranéen, la perspective de l'adhésion à l'Union européenne.

L'alternative consiste donc ici pour l'Europe à décider d'augmenter l'*input* des pays partenaires dans la construction euro-méditerranéenne, ou bien à conserver systématiquement la maîtrise de l'ensemble du Processus de Barcelone.

Vu du côté européen, le choix du Partenariat renforcé est évidemment risqué. L'Union peut certes donner des signaux politiques forts en direction du Sud, si les Etats européens parviennent à s'entendre entre eux sur des objectifs communs : la création d'une institution financière autonome dédiée à la Méditerranée, envisagée avant la conférence euro-méditerranéenne de Valence, aurait certainement, de ce point de vue, été perçue au Sud comme un signal d'engagement très fort.

Mais avant de s'engager davantage, l'Union souhaite sans doute disposer d'interlocuteurs matures, ayant vraiment démontré leur volonté de convergence dans les trois domaines couverts par le Partenariat. Une économie saine, l'affichage d'intentions comme d'actes clairs concernant un certain nombre de principes politiques, et une volonté d'ouverture culturelle, à défaut d'une identification *stricto sensu* aux valeurs européennes, apparaissent ainsi comme des critères *a minima* pour prétendre à un statut de partenaire véritable. Une déclaration politique

⁷⁴ Voir René Leray, *op. cit.* dans note 38

solennelle, consacrant l'existence de tels critères, et revêtant la forme d'une sorte de constitution euro-med, pourrait être une base de travail intéressante. La rédaction d'un index partenarial, sorte de manuel résumant les méthodes et les procédures, et déclinant en principes les valeurs contenues dans cette déclaration d'intentions, pourrait aussi être utile. Une forme de cheminement partenarial serait ainsi défini, impliquant une progression, avec des étapes symboliques. Afin de nourrir cette réflexion, certains analystes considèrent que la Turquie, qui occupe déjà une place à part entre adhésion et Partenariat, pourrait servir de modèle aux autres pays tiers méditerranéens⁷⁵.

Impliquer davantage les pays tiers méditerranéens signifie en fait les responsabiliser davantage. Ce choix sera difficile à mettre en pratique, car les pays partenaires ne sont pas forcément prêts, ni matériellement (par méconnaissance des questions euro-méditerranéennes, manque de cadres qualifiés, etc.), ni psychologiquement (la position du cavalier seul n'est pas si inconfortable dans le cadre euro-med), à entrer dans un système plus contraignant. Ils réclament pourtant d'être traités davantage d'égal à égal, sans pour autant se préparer à cela.

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

Signalons aussi à ce propos à quel point la symbolique des lieux est importante, dans une

perspective d'appropriation : la tenue des événements euro-med, de façon alternée, sur la rive nord et la rive sud, doit demeurer un principe essentiel, et tous les efforts possibles méritent d'être tentés pour respecter cette règle.

On comprendra donc que le choix de l'approfondissement du Partenariat ne renvoie pas uniquement au respect de critères d'évaluation figés, ou à une mesure de performances définie à l'avance. Il suppose un degré de concertation permanente élevé, l'établissement de règles de fonctionnement partagées et la recherche d'une culture de négociation commune. Nous en sommes sans doute encore loin. Mais la logique même du processus euro-med n'est-elle pas de parvenir *in fine* à une telle forme de complicité ?

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

Le Partenariat est un cadre de coopération global : il prétend traiter en même temps des problématiques d'ordre politique, économique et humain et ce, à l'échelle de la Méditerranée entière. Nous avons jusqu'ici insisté sur le fait que la globalité du système de Barcelone est une des conditions de son efficacité : c'est de l'interaction entre les différents types d'action envisagés que dépend théoriquement la réussite du projet de stabilisation régionale.

En pratique, le Partenariat s'exprime à travers la série des accords bilatéraux signés entre l'Union européenne et les Etats tiers méditerranéens. Or les relations bilatérales entre l'Europe et les différents pays partenaires ne progressent pas au même rythme. Certains de ces pays deviendront membres de l'Union d'ici peu ; dans d'autres, les réformes politiques et économiques sont ralenties ou bloquées, pour différentes raisons. Dans ces conditions, certains observateurs suggèrent aujourd'hui d'accroître la flexibilité au sein du Partenariat, et d'en faire un Partenariat « à plusieurs vitesses ». Prendre une telle position renvoie en fait à deux choix différents ; nous nous trouvons donc face à deux

⁷⁵ Ce thème est par exemple présent dans la contribution déjà citée du Bertelsmann Group for Policy Research.

alternatives, selon notre trame de réflexion.

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

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

■ TRAVAILLER LE LIEN ENTRE LES VOILETS : VERS UNE CONDITIONNALITÉ EXPLICITE ET NÉGOCIÉE

Le Processus de Barcelone est fondé sur le principe du fonctionnement conjoint et de l'interaction entre ses trois volets. La main invisible d'Adam Smith est ici en charge de diffuser les bonnes pratiques libérales au-delà du seul marché, afin de démocratiser les institutions politiques autant que les valeurs sociales. Nous avons pourtant vu à quel point il était difficile de compter sur de tels automatismes libéraux.

Est-il alors pertinent de maintenir envers et contre tout ce mythe de l'interaction entre les différents volets de Barcelone ? Dans ce moment intermédiaire où l'économie devient lentement maîtresse du champ euro-méditerranéen, l'Union européenne pourrait être bientôt amenée à s'exprimer sur sa vision politique de fond. Prenant acte des échecs passés en matière politique et stratégique, certains analystes préconisent d'ores et déjà une fragmentation accrue du Processus, voire une disparition pure et simple des premier et troisième volets du Partenariat. On se concentrerait alors sur la mise en place de la zone de libre-échange et sur l'approfondissement du marché commun euro-méditerranéen.

Depuis le 11 septembre, la politisation du Partenariat est pourtant de nouveau à l'ordre du jour, même si elle n'est pas conçue de façon agressive. Le Partenariat est certainement un outil utile pour suivre des évolutions socio-politiques potentiellement porteuses de nouvelles menaces en Méditerranée. L'interaction entre économie et politique existe ; il n'est certes pas facile de lui donner une direction, mais il est également difficile d'évacuer du champ de la réflexion un paramètre aussi puissant. Par ailleurs, si l'Union européenne, de par ses spécificités institutionnelles, et par tradition historique, est habituée à gérer le cloisonnement entre économie et politique, il n'en est pas de même pour les partenaires méditerranéens. Il est hautement probable que les pays partenaires ne croient pas en la neutralité politique de l'économie ; ils perçoivent dans l'ensemble Barcelone comme un cadre politique autant qu'une enceinte de négociation commerciale. Ignorer ce lien est donc assez peu réaliste.

C'est pourquoi il semble urgent d'engager une réflexion sur le lien entre objectifs politiques et instruments économiques ; c'est toute la thématique de la conditionnalité, évitée jusqu'ici, sans doute dans un souci libéral, qui apparaît alors.

Comment agir en faveur des objectifs politiques et stratégiques du Partenariat sans rompre la confiance ? Il faudra probablement pour cela réfléchir à des formes de conditionnalité ouvertes ou contractualisées. La pratique du cas par cas est de toute façon indispensable pour atteindre un certain degré d'efficacité, car il est nécessaire d'évaluer très précisément l'impact du Partenariat sur l'économie et les institutions de chaque pays partenaire, afin de comprendre où agir en priorité, et avec quels instruments. La définition d'un index de référence des valeurs et des objectifs du Partenariat, déjà mentionnée, serait un cadre utile pour négocier ensuite des avancées spécifiques, pays par pays. Au final, on pourrait envisager de négocier une forme de conditionnalité croissante, qui lierait de façon plus étroite droits et obligations, au fur et à

mesure que l'intégration de chaque pays dans le cadre économique régional progresse.

■ RÉGIONALISATION, SOUS-RÉGIONALISATION OU BILATÉRALISATION

L'échec du dialogue pan-méditerranéen en matière politique et stratégique, et la déclinaison concrète du volet économique de Barcelone en partenariats bilatéraux, plaideraient pour certains en faveur d'un éclatement géographique du Partenariat. La perspective d'un Partenariat « à plusieurs vitesses », sur le modèle des coopérations renforcées que pratique déjà l'Union dans d'autres régions du monde, offrirait ainsi la possibilité de concentrer les moyens là où les réformes progressent plus vite, et de construire des foyers d'intégration sous-régionale.

On peut en réalité se demander si cette solution, en brisant le cadre d'ensemble méditerranéen, ne viendrait pas à bout du Partenariat lui-même. A quoi tiendrait alors en effet l'idéal de l'intégration régionale ? Il nous semble au contraire plutôt nécessaire, du point de vue européen, d'insister aujourd'hui sur la dimension globale de Barcelone, car seule la grande ambition méditerranéenne garantit la mobilisation de méthodes et de moyens adéquats pour nourrir une logique collective. Soulignons, par ailleurs, que l'approche méditerranéenne a le grand avantage d'être neutre culturellement et institutionnellement parlant ; la popularisation de la Méditerranée comme espace d'action est en grande partie l'œuvre de l'Union européenne, et il est important que l'Europe continue à faire vivre cet espace de coopération qu'elle s'est donné. Inversement, l'émergence de processus de coopération spécifiques entre les pays partenaires méditerranéens ne peut qu'être bénéfique. Elle contribue en effet à briser le tête-à-tête tellement inégal entre l'Europe et les pays partenaires⁷⁶.

Interrogeons-nous donc à ce stade sur les différentes dimensions du concept de régionalisation.

La Commission européenne apparaît particulièrement concernée par la dimension commerciale de la régionalisation. La signature de l'accord d'Agadir entre quatre pays de la région a ainsi été saluée comme un signal fort en faveur d'une intégration des échanges Sud-Sud, objectif toujours réaffirmé mais qui apparaît toujours lointain. Nous avons exprimé quelques doutes sur la portée concrète immédiate de cet accord. L'Europe restera certainement encore pour longtemps le pôle commercial dominant en Méditerranée. Or le risque est évidemment que cette domination européenne ne nourrisse un sentiment de rejet sur la rive sud de la Méditerranée.

C'est pourquoi les autres dimensions de la régionalisation doivent également attirer notre attention. La mise en avant de thématiques régionales fédératrices, autres que le marché commun, entre selon nous de façon très évidente dans la vocation de Barcelone. Les thématiques « neutres » déjà en partie exploitées, comme l'environnement, ou encore la culture, doivent être réactivées systématiquement.

Il convient pour cela de réexaminer la répartition du budget communautaire. Le règlement MEDA pour la période 2000-2006 fixe un budget de 5,35 milliards d'euros, auxquels s'ajouteront 7,4 milliards d'euros de prêts de la BEI. On sait déjà que, 26 % seulement des fonds de MEDA I ayant été réellement déboursés, la priorité est désormais de mieux cibler l'aide, et d'améliorer la capacité d'absorption dans les pays partenaires eux-mêmes. Il serait également, de notre point de vue, judicieux de réviser la proportion du budget réservée aux programmes régionaux. Les programmes régionaux, dont le potentiel intégrateur est certainement le plus fort, ne représentent actuellement que 10 % de l'ensemble des fonds alloués au Partenariat. Or la Commission s'apprête à lancer cette année de nouveaux programmes régionaux, qui seront financés sur la même enveloppe. Si l'enveloppe globale n'augmente pas, les futurs programmes risquent d'être réduits à des principes de fonc-

⁷⁶ Certains experts suggèrent ainsi « d'encourager la concertation de groupes de pays qui feraient fonction de moteurs sur certaines dimensions concrètes du Partenariat » (ICM, *op. cit.* dans note 55). Nous souscrivons à cette proposition, tant qu'il ne s'agit pas de coopérations organisées sur un mode exclusif, entre certains pays européens et certains pays méditerranéens.

tionnement, sans avoir les moyens de leurs ambitions. Un effort pourrait donc être utilement envisagé dans ce domaine.

Préserver l'approche régionale semble donc indispensable. Rappelons que les prémisses d'une structuration sous-régionale ne sont pas vraiment réunies ; on se rend bien compte que l'institutionnalisation du grand Maghreb ne progresse que très lentement. Mais signalons au passage que la coopération thématique entre pays méditerranéens mais non forcément voisins semble plus prometteuse que l'option sous-régionale. La Commission s'applique déjà à développer de telles coopérations, dans des réseaux géographiquement ouverts⁷⁷.

Il est en fait probable que la nécessaire flexibilité du Partenariat s'exprimera à l'avenir plutôt dans un cadre bilatéral. Notons d'ailleurs à ce sujet que le lien entre les trois volets de Barcelone reste plus facile à activer dans un cadre bilatéral que sur un plan régional ; le thème de la conditionnalité, en particulier, n'a de vrai sens que dans un cadre bilatéral.

La visibilité du Partenariat : entre processus informel et institutionnalisation renforcée

Le Partenariat euro-méditerranéen est mal connu du grand public et sa portée est probablement mal appréciée par les pays partenaires. Il est d'usage de regretter ce manque de visibilité, qui aurait des conséquences négatives à plusieurs titres. L'opinion publique européenne est peu au courant des évolutions du Partenariat ; les institutions de l'Union ne sont guère incitées à améliorer son fonctionnement. La méconnaissance des objectifs et des mécanismes du Processus de Barcelone par les pays partenaires eux-mêmes pose également problème, car elle met en doute leur adhésion aux fins communes du Partenariat.

« L'invisibilité » du Partenariat présente cependant des avantages, et nombreux sont les

diplomates qui insistent sur la souplesse d'un tel système. Le Partenariat est essentiellement le lieu de négociations « techniques », puisque l'économie et le commerce constituent le cœur de ses compétences. Les sujets techniques permettent souvent d'éviter les confrontations d'ordre politique, et le Partenariat permet ainsi à tous les acteurs régionaux d'expérimenter sur le long terme une forme de *modus vivendi*. Le défaut d'institutionnalisation de Barcelone pourrait alors en lui-même être considéré comme un atout, car le Processus est alors perçu comme d'autant moins contraignant. Cette caractéristique est particulièrement précieuse en situation de crise, comme celle que traversent actuellement les relations israélo-arabes. Les procédures informelles jouent en effet dans ce contexte un rôle essentiel pour maintenir un contact, même ténu, entre les protagonistes du conflit.

L'alternative serait donc ici entre discrétion et visibilité. Si les mécanismes de la PESC étaient appelés à se développer en Méditerranée, et particulièrement pour faire face au conflit israélo-arabe, le Partenariat pourrait se trouver confiné dans un rôle de soutien aux initiatives diplomatiques européennes, et ne jamais accéder de ce fait au devant de la scène. Mais la discrétion ainsi entretenue n'est sans doute pas tenable à long terme, dans la mesure où l'opinion s'empare de plus en plus fréquemment des grands enjeux de l'économie mondiale, pour en dénoncer les finalités politiques. L'Europe sera donc certainement, ici comme ailleurs, amenée à s'expliquer. Le récent débat public sur d'éventuelles sanctions à l'encontre d'Israël illustre bien cette exigence nouvelle de transparence. La pression d'une opinion publique mobilisée par le Parlement européen n'a certes pas suffi à emporter une décision du Conseil en faveur des sanctions. Cette mobilisation a néanmoins permis à bien des militants d'apprendre à mieux connaître le fonctionnement des institutions communautaires.

⁷⁷ C'est tout le principe des programmes dits régionaux, qui en général impliquent des partenaires issus de deux pays du Nord et deux pays du Sud.

En revanche, si l'Union s'engage résolument en faveur de la visibilité du Partenariat, trois chantiers de travail sont envisageables. Le premier, déjà mentionné ailleurs, est celui de l'institutionnalisation du Partenariat. Cette institutionnalisation est à envisager aussi bien au Nord qu'à l'interface entre Nord et Sud : l'individualisation des structures euro-méditerranéennes doit être poussée autant que possible à Bruxelles, et de nouvelles institutions mixtes euro-méditerranéennes, rassemblant Européens et partenaires méditerranéens, doivent par ailleurs être créées, et si possible localisées au Sud. Certains fonctionnaires européens vont jusqu'à réclamer la création d'une forme de Commission méditerranéenne, sur le modèle de la Commission européenne, c'est-à-dire d'un organe indépendant des Etats-nations et doté d'un pouvoir de proposition en direction du Conseil⁷⁸.

Le deuxième chantier est celui de la communication autour du Partenariat. Un programme régional sur ce thème est en préparation depuis deux ans à Bruxelles, car la Commission a depuis longtemps conscience qu'un effort doit être entrepris en ce sens. La tâche de faire connaître le Partenariat dans les Etats partenaires devrait par nature incomber surtout aux délégations communautaires présentes dans ces pays. L'actuelle réforme de déconcentration des pouvoirs de la Commission pourrait apporter quelques innovations sur ce plan. On peut enfin estimer que les thèmes de communication les plus importants pour construire l'image publique du Partenariat sont les grandes actions intégratrices, en privilégiant la dimension régionale du Partenariat, qui est certainement la dimension la moins visible lorsque l'on se place du point de vue des pays partenaires. Mais il est également indispensable de faire mieux connaître les institutions européennes ; populariser l'acquis communautaire reste sans doute le meilleur moyen d'inciter les pays partenaires à s'engager plus avant dans le Partenariat.

Cet effort en matière de communication débouche sur un troisième chantier possible : celui de la formation. La formation du capital humain est un ingrédient essentiel pour construire une aire de compréhension mutuelle en Méditerranée. Développer les échanges humains apparaît ainsi comme un véritable impératif pour intégrer les finalités du Partenariat dans les préoccupations du grand public. En dehors de la formation urgente des cadres administratifs des pays partenaires, il serait certainement utile à l'avenir de se pencher sur les programmes scolaires de la petite enfance, afin d'y donner une place décente à des thèmes générateurs de dialogue. Le travail accompli ces dernières années par le programme méditerranéen de l'UNESCO peut être considéré comme un modèle à cet égard.

La place du Partenariat dans l'ensemble des politiques extérieures de l'UE

Le Partenariat euro-méditerranéen est un cadre de travail à part, qui a été intentionnellement séparé des autres initiatives européennes dans la région. L'isolement du Partenariat et, en particulier, le cloisonnement entretenu par rapport au règlement du conflit israélo-arabe sont volontaires. Notre hypothèse est cependant que le Partenariat souffre de cet isolement, qui est aussi facteur de marginalisation. D'autres initiatives méditerranéennes ou régionales coexistent avec le Partenariat, et les interférences entre ces différents cadres de travail sont de plus en plus nombreuses ; il est donc sans doute temps de réfléchir à l'établissement de synergies positives.

Par ailleurs, l'adhésion prochaine de Chypre et de Malte à l'Union européenne, tout comme la prise en compte de la candidature turque, minent fondamentalement la pertinence du cadre euro-méditerranéen. Bientôt, l'Union européenne se trouvera confrontée en Méditerranée à ce qu'elle cherchait à contourner depuis

⁷⁸ Entretien avec René Leray, DG Relex, unité B/1, Droits de l'homme et démocratie, Bruxelles, mars 2002.

le départ: un ensemble d'Etats arabes, auxquels s'ajoutera Israël, soit différentes entités assez peu enclines à travailler en équipe⁷⁹.

L'alternative serait sans doute ici de conserver *mutatis mutandis* le cadre de travail euro-méditerranéen, en considérant que l'approche méditerranéenne demeure pertinente et centrale, ou bien de réintégrer le Partenariat dans une ambition extérieure plus large.

D'un point de vue économique, une complémentarité naturelle serait probablement à rechercher avec la région du Golfe. L'Union européenne est déjà engagée dans un processus de libéralisation des échanges avec les pays du Conseil de coopération du Golfe. Il pourrait par exemple se révéler utile d'associer ces pays à la définition de stratégies de financement du développement en Méditerranée.

Sur le plan stratégique, on sait que, depuis la conférence de Barcelone, l'ambition d'établir un dialogue en matière de défense et de sécurité n'a pas pu être concrétisée. Les tensions régionales persistantes l'expliquent en partie. Mais il faut aussi rappeler l'existence d'un autre cadre d'action très important, qui complique le positionnement stratégique européen en Méditerranée : l'OTAN reste pour le moment la principale organisation de défense et de sécurité en Europe, et poursuit sa propre politique de coopération méditerranéenne⁸⁰. Le « dialogue méditerranéen de l'OTAN » a ainsi entraîné un certain nombre de pays méditerranéens dans une réflexion Nord/Sud sur la sécurité régionale. Les parties prenantes au Processus de Barcelone ne sont pas encore parvenues à articuler ce paramètre de long terme à une vision, qui leur serait propre, de la sécurité régionale. A l'avenir, il est important de réfléchir à une complémentarité possible entre ces deux cadres d'action.

Les relations ambiguës qu'entretient la PESC avec le Partenariat sont par ailleurs devenues une source constante de confusion. La fiction

du découplage avec les événements du Proche-Orient est de plus en plus difficile à maintenir, et risque de bloquer toujours plus le fonctionnement du Partenariat à l'avenir. Le risque d'un échec diplomatique *a priori* de la dernière conférence euro-méditerranéenne de Valence était grand. Au final, l'aggravation de la crise israélo-arabe n'aura pas empêché le processus euro-méditerranéen de se poursuivre, mais la confusion des rôles s'est encore accrue aux yeux du grand public. Faut-il désormais en prendre acte, et articuler plus clairement le Partenariat à la PESC, afin de soutenir une action européenne de long terme en faveur de la paix au Proche-Orient ? Le pragmatisme impose aujourd'hui de retarder des évolutions que l'idéal politique réclamerait pourtant. Tant que les procédures de la PESC ne permettront pas de soutenir une action suivie sur le moyen terme, de façon extrêmement ferme et réactive, beaucoup d'acteurs considéreront qu'un resserrement des liens avec le Processus de Barcelone serait plutôt nuisible à celui-ci.

Il est malgré tout urgent de réfléchir à d'autres synergies positives, si l'on souhaite que le Partenariat conserve un sens politique, au-delà de la zone de libre-échange. La géographie ne nous impose pas seulement la Méditerranée. Le 11 septembre a rappelé à notre bon souvenir que l'arrière-pays de la *mare nostrum* méritait lui aussi d'être surveillé de près. Le monde arabe et l'Asie centrale sont peut-être à nouveau les seules catégories géopolitiques pertinentes pour qui veut raisonner en termes de sécurité. Inscrire le Partenariat dans une vision qui dépasse la Méditerranée, réactiver peut-être les contacts entre l'Union et la Ligue arabe – d'ailleurs invitée à participer à la conférence de Valence – et initier une nouvelle forme de dialogue euro-arabe, penser finalement la Méditerranée comme un centre opérationnel géographique, qui n'empêcherait pas l'Europe de mener une réflexion

⁷⁹ Cette perspective explique que différents analystes suggèrent aujourd'hui à demi-mot de « sortir » Israël du Partenariat, afin de rendre à celui-ci une certaine cohérence politique et économique. Les défenseurs de cette position insistent sur les avantages que tous les pays partenaires, Israël compris, retireraient de ce compromis. Mais la portée politique négative d'une telle décision dépasserait selon nous de loin celle des petits arrangements ainsi permis au Partenariat. Par ailleurs, la différence reste un moteur de progrès essentiel dans l'arène méditerranéenne ; plutôt que de chercher à homogénéiser le Partenariat, ne faut-il pas regretter qu'il perde bientôt de sa diversité ?

⁸⁰ Voir Martin Ortega, « Pour un partenariat euro-méditerranéen en matière de sécurité et de défense », *Dialogo Mediterraneo*, mars 2001.

ouverte ; autant de sujets de réflexion désormais pressants si l'on veut préserver la pertinence de la relation euro-méditerranéenne.

5.2 Quelques propositions

Les axes de travail que nous venons de dégager peuvent se décliner pour certains d'entre eux – et à supposer que les alternatives proposées ici aient été tranchées – en propositions concrètes. Nous présenterons ces dernières en deux rubriques : tout d'abord, des suggestions thématiques, pour chaque volet du Partenariat ; puis des améliorations que l'on pourrait qualifier d'horizontales, concernant les outils de mise en œuvre du Partenariat : ses institutions et ses méthodes.

Les thèmes de travail envisageables

■ LE VOLET POLITIQUE ET DE SÉCURITÉ

Depuis qu'elle existe, l'Europe communautaire est une puissance civile. Les lents progrès accomplis vers la mise en place d'une politique de sécurité et de défense commune semblent aujourd'hui porter leurs premiers fruits, mais ne changeront pas cette donnée de base : dans leur philosophie même, les notions communautaires de la sécurité et de la défense sont nourries par une réflexion sur la prévention des conflits et le rétablissement de la paix.

La Déclaration de Barcelone intègre plusieurs approches différentes de la sécurité. Le premier volet de Barcelone lui-même traite simultanément de *hard security issues* (désarmement, mesures de confiance...) et de *soft security issues* (migrations, criminalité...). On n'oubliera pas que le modèle de Helsinki, qui a inspiré Barcelone, se place dans la tradition de la sécurité collective, et a débouché sur un concept de stabilité commun pan-européen, englobant également des notions de *hard security*. Il semble malheureusement très difficile, en l'état actuel des choses, d'établir en Méditerranée un cadre commun de négociation autour de questions stratégiques « dures ». L'élaboration d'une Charte

euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité, à laquelle la France reste très attachée depuis les débuts du Partenariat, ne progressera pas tant que certains conflits régionaux ne seront pas réglés. La Méditerranée n'apparaît donc pas, pour le moment, et envisagée de façon exclusive, comme un cadre de coopération militaire pertinent.

Faut-il pour autant vider Barcelone de toute dimension stratégique ? Parler de sécurité même soulève aujourd'hui des réticences. On ne peut pourtant exclure cette dimension du dialogue régional, car elle est constamment présente dans les esprits et conditionne le bon déroulement du reste. Si, dans une vision optimiste des choses, le débat peut être considéré comme une mesure de confiance *per se*, il est symétriquement évident que la rupture de la discussion est un signal négatif, et accroît la défiance de part et d'autre. Le dialogue stratégique ne doit donc pas être rompu. Mais les mesures envisageables dans le contexte actuel relèvent bien davantage de la transparence, que des mesures traditionnelles de confiance et de sécurité : séminaires d'information et de formation, création d'un réseau d'instituts d'études de défense. Le partage d'un certain savoir-faire pour préparer ou accompagner la paix est également envisageable (coopération en matière de déminage par exemple).

Si tous les Etats tiers méditerranéens ne sont pas prêts à coopérer en matière militaire, rappelons en revanche que la mise en place d'une défense européenne apparaît comme une perspective de moins en moins chimérique. Or il n'est pas impossible, même si nous ne le souhaitons pas, et même si l'*input* décisif pour avancer vers une défense unie n'est pas celui-là, il n'est donc pas impossible que la PESD ait à l'avenir à traiter de la sécurité en Méditerranée. Il est dans ces conditions assez logique que les progrès de la PESD inspirent déjà des inquiétudes aux pays partenaires méditerranéens. Plusieurs Etats l'envisagent déjà, avant même qu'elle soit opérationnelle, comme un outil immédiatement dirigé contre eux.

Un effort pédagogique est donc dès maintenant nécessaire pour faire connaître au Sud le contenu et les motivations de cette nouvelle

forme de coopération européenne. Cet effort a déjà été entrepris par les Européens, non pas de leur propre chef, mais à la demande des pays partenaires eux-mêmes⁸¹. Il est important de poursuivre cet exercice pédagogique, qui exerce à la fois une fonction de réassurance et de dissuasion à l'égard du public ciblé. Si les Européens assument cette transparence, ils démontreront une confiance louable en leurs propres institutions. Et il ne serait finalement pas impossible que, dans le prolongement de ce travail de transparence, certains pays partenaires méditerranéens proposent de s'associer à des initiatives ponctuelles de l'Union européenne pour la prévention ou la résolution de conflits régionaux.

Mais quant à la définition d'un vrai cadre de débat multilatéral sur la sécurité, il apparaît encore, en l'état actuel des choses, plus prudent et plus efficace de recentrer pour le moment les efforts du Partenariat autour des questions de *soft security*, soit une dimension qui traverse les trois volets de Barcelone, et se concrétise plus particulièrement dans le troisième.

■ LE VOLET ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL

Le deuxième volet reste pour l'instant le cadre de travail le plus solide du Partenariat. Les voies et moyens de la réforme économique des pays partenaires sont un sujet de réflexion constante et différentes propositions importantes ont été examinées lors de la dernière conférence ministérielle euro-med, à Valence. Précisons d'emblée que, dans la mesure où la plupart des décideurs euro-méditerranéens se concentrent de façon très efficace sur les tenants et aboutissants du Partenariat économique, le fond des propositions qui suivent n'apparaîtra pas forcément comme très nouveau.

Au cœur du Partenariat se trouve la zone de libre-échange. La libéralisation complète des flux commerciaux n'est pourtant pas acquise en Méditerranée pour certains secteurs clés. Il semble inévitable à l'avenir que l'Union européenne admette la libéralisation des flux agricoles, en lien avec la révision progressive de

sa Politique agricole commune. L'élargissement de l'Union implique à moyen terme une augmentation de la demande en produits agricoles, qui rend cette perspective crédible, et économiquement raisonnable. Tout progrès dans cette direction, qui se heurterait de façon immédiate au mécontentement des actifs agricoles dans les pays du Nord, contribuerait en revanche grandement à améliorer la perception du Partenariat par les populations des pays partenaires⁸².

Les flux financiers en Méditerranée sont un autre sujet d'attention constant. La faiblesse de l'investissement étranger dans les pays partenaires soulève une inquiétude légitime et récurrente. Pour résoudre cette difficulté, il convient de réfléchir à la fois sur les moyens d'attirer les financements privés en Méditerranée, et de faciliter leur emploi. C'est pourquoi la création, actuellement envisagée, d'un instrument financier européen spécialisé, à l'usage du secteur privé, serait une mesure intéressante. Pour mieux comprendre comment attirer et orienter l'investissement, domestique et étranger, il serait également utile de mieux appréhender les caractéristiques du secteur financier dans les différents pays du pourtour méditerranéen. La privatisation et la restructuration du secteur bancaire demeurent un peu partout une priorité évidente, au nom de l'efficacité. Mais il convient aussi d'évaluer la place effective de la finance islamique dans la région, et de prendre en compte cette spécificité, pour en tirer d'éventuelles conclusions en termes de gestion des financements européens, et aussi pour offrir à l'épargne locale des conditions d'emploi qui répondent à la demande sociale. Enfin, pour attirer l'investissement privé étranger, il faut évidemment continuer à travailler sur l'environnement institutionnel du capital, ce qui nous renvoie à quelques exigences de base concernant l'appareil légal des pays partenaires.

Afin de donner aux pays tiers les moyens d'une croissance autonome, il devient aussi urgent de défricher de nouveaux secteurs économiques riches en potentialités de développement. Le tourisme est indéniablement un

⁸¹ Des sessions d'information sur la PESD se sont déjà tenues dans le cadre du Comité euro-med.

⁸² ICM, *op. cit.* dans note 55, p. 5.

domaine porteur d'une croissance intégrée Méditerranée, car le patrimoine historique et culturel de la plupart des pays de la région est encore sous-exploité du point de vue touristique. L'agroalimentaire est probablement un autre secteur d'avenir. Encourager de tels secteurs, très porteurs pour l'intégration régionale, aurait évidemment un sens politique, au-delà du raisonnement économique immédiat.

Certaines problématiques spécifiques aux économies méditerranéennes devraient enfin être davantage prises en compte dans la réflexion européenne sur les voies de la réforme. Nous avons déjà évoqué les mécanismes du financement islamique. Il serait également utile d'entreprendre une étude de fond sur la place de l'économie informelle dans les pays tiers méditerranéens. Évaluer la place du secteur informel dans le PIB des pays méditerranéens, et mieux appréhender son rôle, à la charnière de l'économique et du social, permettrait de réfléchir aux implications humaines du Partenariat économique. L'économie informelle apparaît en effet dans plusieurs pays comme une variable d'ajustement importante et il est essentiel de mieux saisir les mécanismes de compensation sociale qui entrent en jeu en cas de choc récessif. On a déjà souligné à quel point l'articulation entre l'économique et le social doit retenir l'attention des Européens s'ils veulent garantir la stabilité régionale.

■ LE VOLET SOCIAL, CULTUREL ET HUMAIN

Encore une fois, l'identification d'intérêts vraiment communs est ici un préalable indispensable à toute discussion. Le troisième volet est trop souvent compris comme une version allégée du premier volet, une manière « humaine » de faire passer auprès des pays partenaires une vision répressive des relations euro-méditerranéennes. Un effort de délimitation entre le volet un et le volet trois mériterait donc d'être entrepris ; nous estimons pour notre part qu'il est important de préserver la spécificité du troisième volet, trop souvent investi depuis le 11

septembre par des missions strictement sécuritaires – lutte contre le terrorisme, la criminalité ou le trafic de drogue. Il nous semble plus porteur de consacrer l'espace du troisième volet à l'établissement d'un véritable dialogue entre les deux rives, qui pourrait porter sur les images, représentations et valeurs mutuelles.

Il est en effet urgent de traduire la rhétorique du « dialogue social et culturel » en coopération concrète et proche du terrain. Plusieurs mesures peuvent être envisagées en ce sens. Comme pour les autres domaines de la coopération, il semblerait raisonnable de parvenir à une définition commune de la culture, qui soit suffisamment large pour intégrer différentes dimensions, de la culture écrite ou passée à la culture vivante. Elaborations religieuses, culture populaire, art ou artisanat, art ancien, moderne ou contemporain, tout doit nécessairement être intégré dans une vraie tentative de dialogue dont le but est de parvenir à un état des lieux des différences autant que des points de convergence. La perspective serait ici de parvenir à une appréhension réaliste de la culture des pays partenaires méditerranéens, loin des visions plaquées dans lesquelles se complaît trop souvent l'imaginaire européen. Le fantôme de l'orientalisme, débusqué par Edward Saïd dans les productions culturelles de l'Europe coloniale, se profile encore trop fréquemment par exemple dans le contenu des programmes audiovisuels produits par les Européens. La Méditerranée n'est pas uniquement cette mer de délices, berceau des civilisations et élément rassembleur de peuples frères que décrivent certains programmes de télévision spécialisés⁸³. La réalité est évidemment plus complexe, sans pour autant être forcément porteuse d'inquiétudes. Elle est plus riche en fait, et il est dommage de négliger cette richesse.

Les programmes de coopération entre médias mériteraient d'être prioritaires dans le volet culturel du Partenariat. On a eu le temps de mesurer, depuis la guerre du Golfe et jusqu'au 11 septembre, à quel point le rôle des médias audiovisuels est important dans la création et l'entretien des stéréotypes culturels. La création

⁸³ Voir à ce sujet Isabel Schäfer, « Le dialogue des images en Méditerranée », *Euroorient* n° 10, 2001, p.102-115.

d'un canal télévisé commun, sur le modèle de la chaîne Arte, serait une idée intéressante mais sans doute trop ambitieuse. En revanche, l'on peut tout au moins envisager de financer des programmes d'actualité communs donnant régulièrement à voir ce que les autres voient, et permettant d'instaurer des débats à destination du grand public.

L'éducation est évidemment un autre domaine de coopération prioritaire pour diffuser les réflexes de dialogue. L'apprentissage des langues méditerranéennes est dans ce domaine un préalable absolu, car l'accès à la connaissance de l'autre passe avant tout par la pratique de son langage. L'enseignement de l'anglais et d'autres langues européennes est déjà assez largement diffusé dans les pays partenaires, si on le compare au niveau de connaissance de l'arabe, de l'hébreu ou du turc sur la rive nord de la Méditerranée. Cette asymétrie dessert au final l'Europe, bien davantage que ses partenaires. Il serait très profitable de donner aux jeunes Européens les moyens d'apprendre la langue arabe suffisamment jeunes et dans des conditions décentes. Les Européens ont mesuré historiquement les conséquences positives des efforts menés par la France et l'Allemagne au lendemain de la guerre, pour promouvoir l'apprentissage de la langue de l'autre. Ils savent donc bien que de tels efforts sont essentiels tant au niveau symbolique que pratique.

Toujours pour forger les outils d'un vrai dialogue en Méditerranée, nous avons également déjà souligné l'importance de la formation des jeunes enfants ; systématiser la coopération universitaire apparaît de même comme une mesure utile, en instaurant par exemple des obligations de partenariat entre certaines universités du Nord et du Sud.

Venons-en enfin aux thématiques non culturelles du troisième volet. On sait que la Commission s'apprête à lancer un programme « Justice et affaires intérieures ». Dans ce domaine, l'information et la surveillance mutuelle seront certainement plus productives que des mesures de coopération répressive. Les recommandations de groupes de travail spécialisés ont insisté dans le passé sur la dimension légale et judiciaire des

droits de l'Homme. Il serait donc utile d'encourager la formation et les échanges de magistrats, et de mener à bien des travaux communs pour parvenir à un état des lieux de certains corpus législatifs ; on pense ici notamment au cas des législations d'exception : entamer une recension et une description des législations applicables en cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat serait un bon moyen d'ouvrir un dialogue de fond sur le thème du terrorisme. Le droit de la famille pourrait être un autre champ intéressant d'investigation comparée.

Pour mieux faire progresser la problématique des droits de l'Homme en Méditerranée, l'Union européenne doit aussi disposer d'une information fiable et régulière ; la création d'un observatoire indépendant méditerranéen des droits de l'Homme, aux travaux duquel serait associée la société civile, pourrait être utilement envisagée.

Le *management* du Partenariat : institutions et méthodes de travail

■ LES INSTITUTIONS DU PARTENARIAT

Nous avons insisté à de nombreuses reprises sur la portée symbolique et pratique de l'existence d'institutions politiques communes en Méditerranée. Pour nous, toute nouvelle institution euro-méditerranéenne crédibilise le Partenariat. Elle intensifie le sentiment d'appropriation par les pays partenaires, notamment si le siège des services concernés se situe dans un pays du Sud. C'est notamment pour cette raison que l'enjeu de la création d'une institution financière pour la Méditerranée dépasse la simple rationalité économique.

Une réforme des structures de gestion du Processus de Barcelone devrait être envisagée pour équilibrer davantage le Partenariat. Les pouvoirs du Comité euro-med sont ici d'emblée en ligne de mire : pourquoi ne pas lui donner un pouvoir d'initiative dans le Processus, afin de consacrer l'accès des pays partenaires méditerranéens à la décision ? Cette option renvoie à l'idée, que nous avons déjà évoquée, de créer une forme de Commission méditerranéenne. Une

solution plus discrète, et peut-être pas moins efficace, consisterait à doubler le Comité euro-med d'une sorte de comité des sages composé de personnalités compétentes et influente, et dont les réunions seraient mensuelles. Ce comité des sages serait chargé de préparer, en concertation donc entre acteurs du Nord et du Sud, et en liaison avec les services concernés de la Commission, l'ordre du jour des réunions du Comité euro-med.

Arrêtons-nous ensuite un instant sur la politique de déconcentration des services extérieurs de la Communauté. Cette politique produit des effets en Méditerranée depuis la fin de l'année 2001. Chaque délégation communautaire se trouvera désormais investie d'une indépendance plus grande dans la gestion de certains dossiers. Les implications bilatérales d'une telle évolution sont évidentes : les pays partenaires auront un meilleur accès à l'information sur le Partenariat, et seront sans doute mieux à même d'exercer une sorte de contrôle informel sur les procédures de coopération. Le risque sera ici de bilatéraliser à l'excès la relation. Afin d'assurer une certaine coordination des efforts de pays à pays, et pour ne pas perdre la *ratio* globale du Partenariat, il semblerait donc utile de placer dans chaque délégation communautaire un responsable des affaires méditerranéennes, qui soit en contact permanent avec ses homologues dans l'ensemble de la région, et se réunisse avec eux de manière régulière, pour faire des points de coordination régionale.

Les parlementaires européens n'ont pas concrétisé jusqu'à présent leur ferme intention d'institutionnaliser la coopération interparlementaire en Méditerranée⁸⁴. Un tel effort est hautement souhaitable si l'on raisonne en termes de diffusion démocratique. Les échanges d'information spécialisée sont d'abord utiles pour faire progresser les pratiques institutionnelles. Mais ce type de coopération permettrait en outre d'entretenir un système de veille effi-

cace sur l'état général des institutions politiques des pays partenaires.

L'institutionnalisation du rôle de la société civile dans le Partenariat est enfin réclamée depuis longtemps par de nombreux acteurs non étatiques. Nous assisterons peut-être, au cours des prochaines années, à une réappropriation du troisième volet de Barcelone par la société civile. La division des tâches entre le premier et le troisième volets correspond en effet selon nous surtout à une division entre acteurs étatiques et société civile⁸⁵ ; une fois reconnue la centralité des questions de *soft security* contenues à la fois dans le premier et le troisième volets, il reste à admettre le rôle que peuvent jouer les acteurs non gouvernementaux pour les traiter. Comme le soulignent les experts de l'Institut catalan de la Méditerranée, l'enjeu est ici d'éviter au Processus de Barcelone de se voir « monopolisé par les gouvernements et les élites, emprisonné dans les rapports intergouvernementaux »⁸⁶, et parallèlement d'améliorer l'appropriation du Partenariat par les sociétés du Nord et du Sud. Il s'agit aussi de reconnaître que, dans certains domaines, l'action des Etats est sans doute moins efficace que la mobilisation des peuples.

La mise en place d'un Forum civil permanent est une revendication classique de la société civile méditerranéenne. Améliorer la participation de la société civile au Partenariat suppose aussi de responsabiliser celle-ci. C'est pourquoi l'établissement d'une sorte de Forum civil permanent, qui entretiendrait un dialogue régulier et critique avec les institutions européennes, peut être une idée porteuse. Mais il importe alors de réfléchir très précisément sur les conditions de représentation et les procédures de travail au sein de ce forum. Le risque serait autant de reproduire des comportements antidémocratiques, souvent observés dans des pays à régimes forts, que de donner un écho inutile à de vaines discussions trahissant surtout des rapports de forces entre ONG concurrentes⁸⁷.

⁸⁴ La Déclaration finale de Valence mentionne d'ailleurs la coopération interparlementaire comme un domaine prioritaire à l'avenir.

⁸⁵ Voir Dorothée Schmid : « Le dialogue avec la société civile en Méditerranée : un impossible partenariat ? », contribution à la réunion annuelle d'EuroMesCo, Paris, 2002.

⁸⁶ ICM, *op. cit.* dans note 55, p. 6.

⁸⁷ Les polémiques, nombreuses, relatives à l'organisation et au déroulement des forums civils euro-méditerranéens, de Barcelone à Valence, nous incitent naturellement à la plus grande prudence en la matière.

L'idée de créer un Observatoire méditerranéen indépendant des droits de l'Homme fait aussi son chemin. Constituée autour d'un secrétariat léger, directement rattachée par exemple au Conseil ou au Parlement européen, une telle structure pourrait produire chaque année un rapport faisant le point sur l'état des législations et de leur application, en matière de libertés civiles. De tels outils, permettant de faire remonter l'information du terrain vers les structures européennes, manquent cruellement à l'heure actuelle.

■ MÉTHODES ET PROCÉDURES DU PARTENARIAT

La réactivation de la coopération décentralisée est certainement un bon moyen de mobiliser la société civile. Elle est d'ailleurs très régulièrement mentionnée dans les textes euro-méditerranéens, sans que pourtant la Commission se soit apparemment résolue à envisager sérieusement sa relance. L'intérêt de cette forme de coopération spécifique est qu'elle peut réunir, dans des réseaux euro-méditerranéen, des ONG comme des acteurs politiques décentralisés.

Le rôle des villes et des autres autorités locales est traditionnellement moteur dans ce domaine. On sait que les jumelages entre villes ont joué un rôle très important dans le rapprochement franco-allemand après la deuxième guerre mondiale, et dans la consolidation d'une identité citoyenne commune en Europe. Le défunt programme Med-Urbs avait démontré qu'il existait de bonnes potentialités de coopération entre villes en Méditerranée. Ce type de coopération est importante car elle peut être considérée

comme politiquement neutre – puisqu'elle se joue dans des domaines strictement techniques, de gestion urbaine –, tout en préparant une ouverture politique – éveil à la citoyenneté locale⁸⁸. Les coopérations locales devraient donc être poussées, soit dans le cadre d'un programme régional spécifique, soit en permettant aux autorités locales de participer plus largement aux programmes existants.

Il pourrait d'ailleurs apparaître comme un symbole fort de choisir chaque année une ville comme capitale de la Méditerranée. Alternativement, et si la conjoncture politique s'y prête, une ville du nord et du sud de la Méditerranée serait ainsi le siège de manifestations culturelles et de promotion du Partenariat. La réunion annuelle des attachés régionaux Méditerranée des délégations communautaires, évoquée plus haut, pourraient s'y tenir. La déclaration annuelle sur l'état du Partenariat pourrait également y être délivrée.

La répartition et les modes de gestion des financements MEDA est enfin un sujet de préoccupation classique depuis les débuts du Partenariat. Nous avons déjà préconisé ici de revoir le partage de l'enveloppe globale entre fonds bilatéraux et régionaux. La relance des micro-projets doit par ailleurs être mentionnée comme le complément indispensable à une mobilisation en profondeur de la société civile. En effet, la plupart des ONG de terrain, et notamment celles du sud méditerranéen, n'ont pas la capacité critique nécessaire pour se positionner sur les appels d'offre euro-méditerranéens, et pour gérer efficacement des financements trop importants.

⁸⁸ Pour une élaboration de cette problématique du local dans les régimes politiques tiers méditerranéens, voir notamment Dorothee Schmid, « La montée des pouvoirs locaux en Méditerranée : une ascension contrôlée », contribution présentée au 2^e Congrès d'études méditerranéennes de l'Institut universitaire européen de Florence, mars 2001.

Conclusion

Reprendre en main l'outil Barcelone

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

Le sens perdu de Barcelone

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

En l'état actuel des choses, Barcelone est à la fois un processus très simple et beaucoup trop

compliqué. Très simple, car il repose sur une équation libérale qu'on sait être limpide et abstraite à la fois. Mais aussi trop compliqué, car cette belle idée s'incarne en une multitude d'initiatives pas toujours suivies ni équilibrées. Le sens global du Partenariat se perd dans une construction certes audacieuse, mais relativement anarchique. L'opacité de ce processus protéiforme a rarement permis, au cours des années passées, de se prononcer de manière formelle sur les fins véritables de Barcelone : le Partenariat est-il une entreprise de nature néo-impérialiste ou une véritable chance de dialogue régional ? La stabilisation de la Méditerranée doit-elle s'entendre, dans une tradition « réaliste » au sens des relations internationales, comme un travail d'équilibre des forces, ou bien passera-t-elle par la construction d'un avenir démocratique commun ?

Dépasser l'aporie libérale

Il ne fait pas de doute, selon nous, que la réponse se situe plutôt du deuxième côté de notre question. La critique néo-marxiste du Partenariat s'efface d'elle-même, si l'on admet que les gains économiques que l'Europe peut ici espérer sont somme toute assez faibles. Nous espérons par ailleurs avoir démontré que Barcelone est bien autre chose qu'un dispositif classique de dissuasion stratégique. Son mécanisme central ne compte pas sur la force pour rétablir l'ordre ; la raison et la négociation tiennent plus de place dans le système euro-méditerranéen que l'expression brutale des intérêts et le chantage. Barcelone est surtout une entreprise de persuasion, la déclinaison d'une pédagogie libérale.

Cette pédagogie a déjà fait ses preuves, mais

elle est aujourd'hui contestée, en Méditerranée comme ailleurs. Le cheminement libéral comprend en effet différentes étapes dans lesquelles il importe de ne pas stationner trop longtemps⁸⁹, et il est urgent de retrouver l'horizon politique de l'entreprise euro-méditerranéenne. Il serait trop simple de renvoyer toujours à un avenir jamais bien défini la fécondation heureuse du politique par l'économique. Réduit, comme c'est le cas aujourd'hui, à la zone de libre-échange, le Partenariat est un auxiliaire par trop fidèle d'une mondialisation économique sans substance humaine.

Or, si l'on persiste à y minimiser le politique, le Partenariat euro-méditerranéen risque de se retourner contre ses objectifs initiaux. Il porte en son sein les germes de sa propre contestation ; Barcelone fonde en effet paradoxalement un espace d'expression politique, dans lequel l'Europe a semble-t-il totalement renoncé à s'exprimer, contrairement à ses partenaires. Le Partenariat risque ainsi toujours d'être instrumentalisé de façon négative par les régimes tiers méditerranéens. Les sujets de mobilisation ne manquent pas sur l'autre rive de la Méditerranée. La thématique du déficit démocratique, que l'on applique de plus en plus couramment à la construction européenne elle-même, est évidemment présente dans le Partenariat, et ceci à deux niveaux. Elle est d'abord illustrée par l'asymétrie de décision et de gestion entre partenaires dans les institutions de Barcelone ; elle renvoie aussi à la prise en compte inégale des acteurs politiques et sociaux issus des pays partenaires eux-mêmes. La mobilisation civile qui se cristallise aujourd'hui, de façon parfois spectaculaire, lors des grands sommets européens, pourrait ainsi parfaitement trouver en Méditerranée un exutoire encore plus violent.

Il est donc primordial que Barcelone ne reste pas en deçà du seuil d'entraînement politique, afin de ne pas entretenir seulement frustrations et rancœurs dans les pays du Sud. On retrouve

ici *in fine* le dilemme déjà évoqué, entre stabilisation et réforme des régimes tiers méditerranéens. L'Europe persistera-t-elle à l'avenir, et comme la tendance actuelle l'illustre, à dialoguer essentiellement avec les Etats ? Si tel est le cas, et le pragmatisme dans bien des situations l'imposera, il deviendra de plus en plus difficile d'éluder la question des réformes institutionnelles.

Barcelone comme test de la capacité de l'Europe à définir une ambition extérieure

Un tel constat ne nous engage peut-être à rien, car de telles déclarations de principe ne valent que si l'on se donne les moyens de les appliquer. Or les décideurs auront beau jeu de rappeler que le champ des engagements politiques européens reste en friche, faute de consensus entre les acteurs et d'instruments adéquats pour y travailler. Appeler à une re-politisation du Partenariat peut donc sembler bien pratique – c'est une posture qui satisfait notre conscience – et parfaitement illusoire – le Partenariat peut certainement continuer à gérer au jour le jour des relations bilatérales d'une qualité diplomatiques relative, pourvu que l'on ne touche pas au plus important, c'est-à-dire à la redistribution du pouvoir, de ce côté-ci comme de l'autre de la Méditerranée.

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

⁸⁹ Sur les fins ultimes du projet libéral classique, et sur les difficultés de la réconciliation entre l'économique et le politique dans la pensée et surtout la pratique libérale, on consultera toujours avec beaucoup de profit (sans jeu de mot déplacé) Pierre Rosanvallon, *Le capitalisme utopique, histoire de l'idée de marché*, réimpr., Seuil, collection Points Essais, Paris, 1999.

Le 11 septembre appelle à la définition d'une réponse aussi urgente que nuancée ; nier la pertinence de Huntington aujourd'hui, c'est avoir le courage de plonger dans la réalité pour combattre les prophéties auto-réalisatrices⁹⁰, en désamorçant au plus vite le potentiel explosif des représentations croisées. Le cadre de Barcelone présente des qualités uniques pour accomplir ce travail de fond, pour peu que l'on y rassemble les énergies éparses.

Quant au conflit israélo-arabe, il ne peut plus

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

⁹⁰ Voir à ce sujet l'actualisation par Dario Battistella de son analyse passée des thèses de Samuel Huntington, « Recherche ennemi désespérément... Réponse à Samuel Huntington », *Confluences Méditerranée* n°40, hiver 2001-2002, p. 81-94.

Annexes

Sigles

BEI	Banque européenne d'investissement
CCG	Conseil de coopération du Golfe
COREPER	Comité des Représentants permanents auprès de l'UE
DG	Délégation générale
EuroMeSCo	Commission d'étude euro-méditerranéenne
ONG	Organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UMA	Union du Maghreb arabe
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UPPAR	Unité de Planification de la Politique et d'Alerte rapide

Bibliographie

- AGBOBLI, Atsutsé Kokouvi, « Le jeu de l'Europe en Méditerranée », *Afrique 2000* n°8, janv-mars 1992, p. 12
- AMBROSETTI, Massimo, « NATO's Mediterranean dialogue », *International Spectator* 01/03 2001, vol.36: n°1, p.83-89
- ANTOINE, Serge, « Dix-huit pays riverains dans un même bateau ? Le souci de l'environnement et du développement durable », *Peuples méditerranéens* n°62-63, janvier-juin 1993, p. 255-277
- ATTANE, Isabelle, et COURBAGE, Youssef, *La démographie en Méditerranée : situation et projections*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Plan d'action pour la Méditerranée, Economica, Paris, 2001, collection Les fascicules du Plan bleu
- BADIE, Bertrand, *Les deux Etats, pouvoir et société en Occident et en terre d'Islam*, collection Points Seuil Essais, édition revue, Paris, 1997
- BARBE, Esther, « The Barcelona Conference : Launching Pad of a Process », *Mediterranean Politics*, vol. 1, n°1, Summer 1996, p. 25-42
- BARBE, Ester et IZQUIERDO, Francisco, « Present and Future Joint Actions for the Mediterranean Region », in M. HOLLAND (ed.), *Common Foreign and Security Policy : The Record and Reforms*, Pinter, London, 1996
- BATTISTELLA, Dario, « Recherche ennemi désespérément... Réponse à Samuel Huntington », *Confluences Méditerranée* n°40, hiver 2001-2002, p. 81-94
- BAZZONI, Stefania, et CHARTOUNI-DUBARRY, May (ed.), *Politics, Economics and the Search for Mediterranean Stability*, IEPM, Paris, 2001
- B'CHIR, Fati, « Europe-Maghreb : perceptions réciproques », *L'Événement européen*, n°17, mars 92, p. 127-136
- BEHRENDT, Sven et HANELT, Christian-Peter (ed.), *Bound to Cooperate – Europe and the Middle-East*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, 2001
- BENSIDOUN, Isabelle et CHEVALLIER, Agnès, *Europe-Méditerranée : le pari de l'ouverture*, Economica, Paris, 1996, collection CEPII
- Bertelsmann Group for Policy Research, « Europe, the Mediterranean and the Middle East, Strengthening Responsibility for Stability and Development », *Discussion Paper* présenté aux VII Kronberg Talks, janvier 2002
- BOURGUET, Marie-Noëlle, *L'invention scientifique de la Méditerranée : Egypte, Morée, Algérie*, Ed. de l'EHESS, Paris, 1998, collection Recherches d'histoire et de sciences sociales
- BURCHILL, Scott, « Liberal Internationalism », *Theories of International Relations*, Macmillan, London, 1996
- BURGAT, François, *L'islamisme au Maghreb : la voix du Sud*, nouvelle édition revue et augmentée, Payot, collection Petite bibliothèque Payot, Paris, 1995
- Centre de développement de l'OCDE, *Intégration régionale et réformes intérieures en Méditerranée*, sous la dir. de Sébastien DESSUS et Akiko SUWA, Collection Etudes du Centre de développement, Paris, 2000.
- CHAGNOLLAUD, Jean-Paul, « La Méditerranée à l'épreuve du 11 septembre », *Confluences en Méditerranée*, hiver 2001/2002, n°40, p.13-21
- Chambres d'agriculture françaises, « Europe-Méditerranée : l'enjeu agricole », *Chambres d'agriculture*, mai 2001, n°898, p.11-54
- Commissariat général du Plan, *Le partenariat euro-méditerranéen : la dynamique de l'intégration régionale*, rapport du groupe de travail « Méditerranée : économies et migrations », La Documentation française, Paris, 2000
- Commission des communautés européennes :
 - *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement : Renforcer la politique méditerranéenne de l'Union européenne : vers l'établissement d'un partenariat euro-méditerranéen*, COM (94) 427 final
 - *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, en vue de préparer la quatrième réunion euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Redonner un souffle au Processus de Barcelone*, COM (2000) 497 final
 - *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, en vue de préparer la réunion des ministres des Affaires étrangères à Valence, les 22 et 23 avril 2002, Bruxelles*, SEC (2002) 159 final
- Conseil européen, *Stratégie commune de l'Union européenne pour la région Méditerranée*, annexe V, Conclusions de la

Présidence, Conseil européen de Feira, juin 2000 (SN 2000/ ADD I)

- CORM, Georges, *La Méditerranée, espace de conflit, espace de rêve*, L'Harmattan, Paris, 2002, collection Comprendre le Moyen-Orient
- Déclaration de Barcelone, adoptée lors de la Conférence euro-méditerranéenne, 27-28 novembre 1995
- DE MICHELIS, Gianni, « The Mediterranean after the Gulf war », *Mediterranean Quarterly*, vol. 2 (3), été 91, p. 1-8
- EDWARDS, Geoffrey, et PHILIPPART, Eric, « The Euro-Mediterranean Partnership : Fragmentation and Reconstruction », *European Foreign Affairs Review*, vol 2 : 1997, p. 465-489
- FAWCETT, Louise L'Estrange (ed.), *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, Oxford, 1995
- FENAUD, Pascal et REMACLE, Eric, « Un projet pour la paix en Méditerranée », *Confluences en Méditerranée* n°2, hiver 1992, p. 59-67
- GHEBALI, Victor-Yves, « Towards a Mediterranean Helsinki-type process », *Mediterranean Quarterly* n°4 (1), hiv. 93 : p. 92-102
- HOLLIS, Rosemary : « Europe and the Middle-East : Power by Stealth ? », *International Affairs* vol. 73, n°1 (1997) p. 15-29
- HIBOU, Béatrice et MARTINEZ, Luis, « Le partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ? », *Etudes du CERI*, n°47, nov. 1998
- Institut catalan de la Méditerranée, « Idées pour relancer le Processus de Barcelone », *policy paper* produit par à l'issue d'un séminaire spécialisé, décembre 2001
- JOFFE, George, « Southern Attitudes Towards an Integrated Mediterranean Region », dans Richard GILLESPIE (ed.), *The Euro-Mediterranean Partnership, Political and Economic Perspectives*, Pinter, London, 1997, p. 12-29
- KHADER, Bichara, « Le Partenariat euro-méditerranéen vu du Sud », L'Harmattan, Paris, 2001
- KIENLE, Eberhard, « Destabilization through Partnership ? Euro-Mediterranean Relations after the Barcelona Declaration », *Mediterranean Politics*, vol. 3, n°2 (Autumn 1998), p. 1-20
- LERAY, René, « Le rôle des grands partenariats dans une PESC/PESD cohérente et efficace, premiers éléments de réflexion », *draft paper* interne élaboré dans le cadre d'un séminaire de travail de l'Institut d'études de sécurité, septembre 2001
- MARESCEAU, Marc, et LANNON, Erwan, *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: a comparative analysis*, Basingstoke : Palgrave, in association with European Institute, University of Ghent, 2001
- MATVEJEVITCH, Pedrag, *La Méditerranée et l'Europe, leçons au Collège de France*, Stock, collection La Bibliothèque cosmopolite, Paris, 1998.
- MEDBADIL, *L'autre sommet : rencontres euro-méditerranéennes contre la mondialisation libérale*, Medbadil, Marseille, 2001
- MONAR, Jörg, « Institutional Constraints of the European Union's Mediterranean Policy », *Mediterranean Politics*, vol.3, n°2 (Autumn 1998) p. 39-60
- MONIN, Julie, « La dimension culturelle du Partenariat euro-méditerranéen », Mémoire présenté pour le Magistère de Relations internationales et Action à l'étranger de l'Université de Paris-I, Panthéon-Sorbonne, septembre 2001
- MORATINOS, Miguel Angel, « El papel de la Union Europea en el Proceso de paz israelo-palestino », in *Las politicas mediterráneas : nuevos escenarios de cooperación*, Icaria / Antrazyt, Barcelone, 1999, p. 297-317
- ORTEGA, Martin, « Pour un partenariat euro-méditerranéen en matière de sécurité et de défense », *Dialogo Mediterraneo*, mars 2001
- OULD AOUDIA, Jacques, « Enjeux économiques de la politique euro-méditerranéenne », *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, n°153, juillet-septembre 1997, p. 24-44
- PERTHES, Volker, « The Advantages of Complementarity : US and European Policies towards the Middle East Peace Process », *The International Spectator*, vol. XXXV, n°2, April-June 2000
- PHILIPPART, Eric, « Deconstruction and Reconstruction of EU pillars : The Euro-Mediterranean Partnership and the Middle East Peace Process », contribution présentée à la Third Pan-European International Relations Conference ECPR-ISA, Vienne, septembre 1998
- PUYMEGE, Gérard de, « L'émergence institutionnelle de la Méditerranée (1975-1996) », *Relations internationales*, n°87, automne 1996, p. 325-344
- RAVENEL, Bernard, *Méditerranée : le Nord contre le Sud ?*, L'Harmattan, Paris, 1990, collection Politiques et stratégies internationales

- ROSANVALLON, Pierre, *Le capitalisme utopique, histoire de l'idée de marché*, réimpr., Seuil, collection Points Essais, Paris, 1999
- RUEL, Anne, « L'invention de la Méditerranée », *Vingtième siècle*, Paris (32), oct.-déc. 91, p. 7-14
- SALAME, Ghassan, « Torn Between the Atlantic and the Mediterranean : Europe and the Middle-East in the Post-Cold War Era », *The Middle-East Journal*, vol. 48 n°2 (Spring 1994), p. 226-250
- SCHÄFER, Isabel, « Le dialogue des images en Méditerranée », *Eurorient*, n°10, 2001, p.102-115
- SCHMID, Dorothee, - « Les Programmes Med : une expérience européenne de coopération décentralisée », *Monde arabe, Maghreb-Machrek* n°153, juillet-septembre 1997, p. 61-68
- « La montée des pouvoirs locaux en Méditerranée : une ascension contrôlée », contribution présentée au 2nd Mediterranean Studies Congress de l'Institut universitaire européen de Florence, mars 2001
- SPENCER, Claire, - « The EU and Common Strategies : the Revealing Case of the Mediterranean », Advice to the House of Lords Select Committee on the European Union (Sub-Committee C), Inquiry into the Common Mediterranean Strategy, 2000-1
- « The Euro-Mediterranean Partnership : Changing Context in 2000 », *Mediterranean Politics*, vol.6, n°1 (spring 2001), p. 85-89
- TANNER, Fred (ed.), *The European Union as a Security Actor in the Mediterranean: ESPD, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations*, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH, Zürich, 2001
- TOVIAS, Alfred, et BACARIA, Jordi, « Free Trade and the Mediterranean », *Mediterranean Politics*, vol. 4 n°2, Summer 1999, p. 3-22
- ZAAFRANE, Hafedh, et MAHJOUR, Azzem, « The Euro-Mediterranean Free-Trade Zone : Economic Challenges and Social Impacts on the Countries of the South and East Mediterranean », dans DE VASCONCELOS, Alvaro et JOFFE, George, (ed.) *The Barcelona Process / Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Frank Cass, London, 2000

- | | | |
|-------|---|----------------|
| n° 35 | L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK
<i>Eric Chevallier</i> | Mai 2002 |
| n° 34 | Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The view from Central Europe
<i>Edited by Antonio Missiroli</i> | Avril 2002 |
| n° 33 | A new European Union policy for Kaliningrad
<i>Sander Huisman</i> | Mars 2002 |
| n° 32 | Managing separatists states: a Eurasian case study
<i>Dov Lynch</i> | Novembre 2001 |
| n° 31 | Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense
<i>Lydia Pnevmatidou</i> | Novembre 2001 |
| n° 30 | Reconciling the Prince's Two 'Arms'. Internal-external security policy coordination in the European Union.
<i>Ferruccio Pastore</i> | Septembre 2001 |
| n° 29 | The challenge of Belarus and European responses
<i>Ramunas Davidonis</i> | Juillet 2001 |
| n° 28 | Developing the 'Moral' arguments: Russian rhetorical strategies on security post-Kosovo
<i>Charlotte Wagnsson</i> | Juillet 2001 |
| n° 27 | Coherence for European security policy. Debates - cases - assessments
<i>Edited by Antonio Missiroli</i> | Mai 2001 |
| n° 26 | Le MTCR face à la prolifération des missiles
<i>Mathieu Grospeud</i> | Mai 2001 |
| n° 25 | A common European export policy for defence and dual-use items?
<i>Burkard Schmitt</i> | Mai 2001 |
| n° 24 | Realigning neutrality? Irish defence policy and the EU
<i>Daniel Keohane</i> | Mars 2001 |
| n° 23 | Cold war dinosaurs or hi-tech arms providers? The West European land armaments industry at the turn of the millenium
<i>Jan Joel Andersson</i> | Février 2001 |
| n° 22 | The Nordic dimension in the evolving European security structure and the role of Norway
<i>Bjorn Olav Knutsen</i> | Novembre 2000 |
| n° 21 | South-Eastern Europe revisited. Can economic decline be stopped?
<i>Daniel Daianu</i> | Octobre 2000 |
| n° 20 | Leading alone or acting together? The transatlantic security agenda for the next US presidency
<i>Edited by Julian Lindley-French</i> | Septembre 2000 |