

Le Partenariat euro-méditerranéen : optimiser l'existant

Dorothee SCHMID

IEP Paris

Note de synthèse écrite dans le cadre d'un *fellowship* à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IES)

1. La réactivation du Partenariat : un thème sensible à la conjoncture

Le raccourci du 11 septembre

Le Partenariat euro-méditerranéen est aujourd'hui à la mode. Il est l'objet d'une redécouverte récente, fortement liée à l'insaisissabilité de la conjoncture internationale depuis le 11 septembre 2001.

Pour le Processus de Barcelone, l'effet 11 septembre a pratiquement fonctionné comme une machine à remonter le temps. Les attentats perpétrés aux Etats-Unis nous ont en effet renvoyés directement au début des années quatre-vingt-dix, à la grande époque de la réforme de la politique méditerranéenne de l'Union européenne. Instabilité politique, montée en puissance du fondamentalisme musulman, sous-développement et pauvreté, décalage démographique entraînant des phénomènes migratoires non maîtrisés ; tous les thèmes qui figuraient alors dans le dossier méditerranéen nous sont encore très familiers.

Le débat public était alors dominé par l'hypothèse du « Clash des civilisations », et les Européens se devaient d'inventer leur propre réponse à cette explication du monde un peu trop simple pour être opérationnelle. Avec la mise en place du Partenariat euro-méditerranéen, l'Europe choisissait de traiter l'instabilité régionale sur le long terme. Cette ambition est toujours valable aujourd'hui. Les méthodes et les instruments du Processus de Barcelone suscitent donc à juste titre l'intérêt des *policy-makers*.

Les atouts de Barcelone

Le Partenariat euro-méditerranéen est un cadre de travail original, qui présente des atouts importants pour structurer une action autonome de l'Union européenne dans la région.

C'est d'abord une enceinte de négociations multilatérales unique, où l'Europe et ses partenaires tiers méditerranéens se retrouvent « entre eux », c'est-à-dire en-dehors de la présence américaine. Israéliens, Palestiniens et Syriens cohabitent couramment dans les structures du Partenariat, ce qui est en soi exceptionnel. Le système de Barcelone, qui est structuré sur le modèle de Helsinki, autour de trois corbeilles, ou trois volets – politique et stratégique, économique et financier, et enfin social, culturel et humain - repose ensuite sur une analyse très moderne de la sécurité. Il intègre en effet à travers ses trois volets des notions non exclusives de la politique, de l'économie et de la culture. Les interactions entre ces différents champs d'action sont prises en compte et encouragées, afin d'établir des synergies dynamiques. La nature trans-piliers du projet de Barcelone débouche enfin sur un montage institutionnel de type expérimental, qui permet à l'Europe communautaire de tester de nouveaux modes de fonctionnement.

Optimiser le Partenariat

Ces atouts expliquent certes l'intérêt renouvelé de bien des observateurs pour le Partenariat euro-méditerranéen. La construction d'un nouveau consensus en Méditerranée est en effet un objectif urgent pour des sociétés européennes qui se sentent confusément menacées. Cependant, le raccourci du 11 septembre est trompeur. Les conditions dans lesquelles le schéma du Partenariat euro-méditerranéen a été dessiné étaient bien différentes du contexte de crise que nous connaissons aujourd'hui. Barcelone n'était pas une réponse à chaud à une crise aiguë, mais plutôt une tentative de traiter à froid des facteurs de crise à long terme.

La première différence essentielle entre les contextes internationaux en 1995 et en 2002 renvoie évidemment à l'enlisement du Processus de paix au Proche-Orient et à la détérioration rapide des relations israélo-arabes. Cette détérioration est un obstacle important à la réforme de Barcelone ; elle met en lumière les approximations du Processus. Une deuxième différence concerne sans conteste les avancées de la construction européenne, l'achèvement de l'unification monétaire et le lent cheminement vers la conception d'une politique extérieure commune.

Le Partenariat existe depuis sept ans déjà, et l'Europe a déjà eu le temps de tester ses potentialités et d'identifier différents facteurs de blocage. Il y aurait donc un risque à travailler dans le cadre de Barcelone comme si c'était un espace vierge. Le concept initial d'une sécurité globale, obtenue par des moyens indirects, est très ambitieux. Il ne doit pas être sacralisé si la réalité démontre qu'il est par trop utopique ; mais il mérite également que l'on se mobilise pour promouvoir les avancées concrètes de la coopération euro-méditerranéenne. Il est donc indispensable de repérer honnêtement les points de friction qui ont freiné les avancées du Partenariat, et il serait opportun de profiter de la crise actuelle pour le faire progresser. Afin d'avancer en ce sens, nous proposons ici une réflexion sommaire sur les cinq grands choix qui décideront de l'avenir du Partenariat.

2. Les cinq choix d'avenir du Partenariat

Sept ans après son lancement, le Partenariat euro-méditerranéen bute sur les mêmes ambiguïtés qu'à l'origine. Un effort de clarification doit donc être entrepris. Cet effort incombe essentiellement à l'Europe, qui assume le *leadership* des opérations, mais il implique de prendre en compte sérieusement les intérêts et les réactions des pays partenaires.

Cinq thèmes de réflexion apparaissent comme prioritaires pour l'avenir du Partenariat. Sur chacun de ces thèmes, les Européens se trouvent confrontés à un choix relativement simple : à chacune de ces thématiques répond donc une *alternative* que nous tentons ici de dégager.

a. Les objectifs du Partenariat : clarification / affichage

Le Partenariat est un édifice complexe, additionnant dans une grande confusion les intérêts et les objectifs correspondants des partenaires des deux rives de la Méditerranée. A mesure que l'intégration régionale progresse, les conflits entre ces intérêts et ces objectifs sont de plus en plus susceptibles de se révéler au grand jour, ce qui contrarie l'effort de structuration d'ensemble.

Les intérêts européens et ceux des pays partenaires méditerranéens vis-à-vis du Partenariat sont différents. Les intérêts européens sont d'abord d'ordre politique (stabilisation de la région) et économiques (organisation du commerce régional). Ils sont également

analysables en termes de valeurs : l'Europe assure grâce au Partenariat la promotion externe de ses propres valeurs politiques et morales (référence à l'Etat de droit et aux libertés fondamentales), et consolide également son identité autonome, distincte de l'entité « occidentale » généralement associée par les pays partenaires aux valeurs américaines. Du côté des pays partenaires, la relation à l'Europe est considérée sur le plan économique comme un moyen de rejoindre en douceur le train de la mondialisation. Sur le plan politique, l'entrée dans le Partenariat est un gage de crédibilité internationale. Enfin, la présence européenne impose un contrepoids à l'influence américaine dans la région.

L'explicitation des enjeux sous-jacents du Partenariat, au Nord et au Sud, est un préalable indispensable à une réflexion cohérente sur les fondamentaux de l'unité méditerranéenne. Cet effort est absolument nécessaire pour définir une stratégie d'action viable à long terme. Depuis le lancement du processus de Barcelone, l'Union européenne met en avant des thématiques de coopération présentées comme des intérêts partagés, et labellisées « euro-méditerranéennes ». Ces thématiques sont prétendument transversales. Pourtant, à l'analyse, il est légitime de se demander si les partenaires assignent les mêmes fins à la lutte contre le terrorisme, ou même à la mise en place de la zone de libre-échange, et s'ils en tireront des gains comparables.

Au final, l'alternative concerne ici l'affichage des objectifs du Partenariat. Faut-il faire connaître plus explicitement les intérêts mutuels des deux parties, ou afficher comme prioritaires les enjeux transversaux ? La promotion des coopérations horizontales est évidemment une manière de créer du consensus. Mais encore faut-il s'assurer que ce consensus n'est pas imaginaire. Il semblerait en tout état de cause utile de mettre en place un mécanisme commun d'évaluation stratégique globale, qui permette de corriger régulièrement les objectifs assignés au Partenariat sur le long terme, et de les contractualiser.

b. L'horizon de la relation partenariale : maîtrise européenne / relation de partage

Que signifie exactement le label « Partenariat » tel qu'il est employé dans le cadre méditerranéen ? En d'autres termes, qu'est-ce que le Partenariat euro-méditerranéen offre de spécifique aux pays partenaires ? Il est nécessaire de répondre à cette question si l'on veut conserver la capacité de mobilisation de Barcelone. Le mot de partenariat apparaît en effet comme assez flou lorsque l'on se risque à un inventaire des partenariats européens déjà existants. Il implique sans doute une relation renforcée, mais encore faudrait-il parvenir

à localiser le privilège. Notons ainsi que le statut de partenaire, s'il va au-delà de la coopération classique, ne garantit pas, dans le cas méditerranéen, la perspective de l'adhésion à l'Union européenne.

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

Impliquer davantage les pays tiers méditerranéens signifie aussi les responsabiliser davantage. Cette option n'est donc pas simple à mettre en pratique. Elle aurait d'abord des conséquences évidentes en termes d'institutionnalisation du Partenariat. Il faudrait en effet envisager d'associer davantage les pays partenaires à la définition de l'agenda euro-méditerranéen, et à la prise de décision. Un tel choix suppose un degré de concertation élevé, l'établissement de règles de fonctionnement partagées et la recherche d'une culture de négociation commune. Nous en sommes encore loin, mais la logique même du processus euromed est bien de parvenir *in fine* à une telle forme de complicité.

c. Les méthodes et les instruments du Partenariat : cadre global / actions ciblées

Le Partenariat est un cadre de coopération global. Il prétend traiter en même temps des problématiques d'ordre politique, économique et humain, et ceci à l'échelle de la Méditerranée entière. La globalité du système de Barcelone est théoriquement une des conditions de son efficacité : c'est en effet de l'interaction entre les différents types d'action envisagés que dépend la réussite du projet de stabilisation régionale.

Pourtant, en pratique, le Partenariat s'exprime à travers une série d'accords bilatéraux signés entre l'Union et les Etats tiers méditerranéens. Les financements consacrés aux programmes régionaux dans le cadre du fonds MEDA représentent une faible proportion du total (10 à 15 %). Les relations bilatérales entre l'Europe et ses partenaires ne progressent pas au même rythme. Certains Etats devraient devenir membre de l'Union d'ici peu, alors que la situation de crise régnant au Proche-Orient bloque sensiblement les réformes économiques et politiques dans d'autres pays.

Dans ces conditions, certains observateurs suggèrent 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.

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 d'accentuer l'orientation politique du Partenariat, en élaborant un mécanisme de conditionnalité politique, qui force en pratique le lien entre réforme économique et politique.

La deuxième alternative consiste à choisir entre une approche méditerranéenne globale – ce qui reviendrait notamment à définir de nouveaux programmes de travail transversaux, et à leur consacrer davantage de fonds – , et une approche sous-régionale – en isolant par exemple le Maghreb comme sous-région pertinente économiquement et politiquement.

La grande ambition de Barcelone reste au bout du compte politique. Il semble donc que l'abandon des premiers et troisième volets, au prétexte de leurs maigres résultats, aille contre la philosophie même du projet euro-méditerranéen. En revanche, une réflexion de fond mérite d'être menée sur le thème de la conditionnalité de la coopération, en termes par exemple de conditionnalité ouverte ou contractualisée. 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.

La flexibilité est cependant nécessaire et s'exprimera essentiellement à l'avenir dans un cadre bilatéral, car les prémisses d'une structuration sous-régionale ne sont pas vraiment réunies. Signalons au passage que les perspectives de la coopération thématique, faisant appel à des réseaux qui ne rassemblent pas forcément des pays voisins, sont meilleures, et que la Commission s'applique déjà à les développer. Mais notons aussi 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 sens que dans un cadre bilatéral.

d. La visibilité du Partenariat : institutionnalisation poussée / processus informel

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. La relation contractuelle avec les pays partenaires est intrinsèquement inégale, et les institutions de l'Union subissent une très faible pression à l'amélioration.

Cette "invisibilité" du Partenariat présente cependant des avantages, et nombreux sont les diplomates qui insistent sur la souplesse d'un tel système. En tant qu'enceinte de négociation technique -puisque au coeur du Partenariat on trouve bien l'économie et le commerce -, où l'on évite les confrontations d'ordre politique, le Partenariat permet à tous les acteurs régionaux d'expérimenter une forme de *modus vivendi*. Le défaut d'institutionnalisation de Barcelone peut alors en lui-même être considéré comme un atout, car le Processus en est 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 le contact entre les protagonistes.

L'alternative est 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 passif aux initiatives diplomatiques européennes. Mais la discrétion entretenue autour du Partenariat 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 creuser les finalités politiques. L'Europe sera donc, 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.

Si l'Union s'engage en faveur de la visibilité du Partenariat, trois chantiers de travail sont envisageables : l'institutionnalisation du Partenariat d'abord (certains vont jusqu'à réclamer une Commission méditerranéenne, sur le modèle de la Commission européenne) ; la communication ensuite (un programme régional sur ce thème est en préparation à la Commission) ; la formation enfin (en-dehors de la formation urgente des cadres administratifs des pays partenaires, il serait par exemple utile à l'avenir de se pencher sur les programmes scolaires de la petite enfance, dans la ligne du travail accompli ces dernières années par le programme méditerranéen de l'UNESCO).

e. La place du Partenariat dans l'ensemble des politiques extérieures de l'UE : centralité du Partenariat / articulation à d'autres politiques

Le Partenariat euro-méditerranéen est un cadre de travail à part, intentionnellement découplé des autres initiatives européennes dans la région. L'isolement du Partenariat, et en particulier sa séparation du règlement du conflit israélo-arabe, sont volontaires. Notre hypothèse est cependant que le Partenariat souffre de cet isolement, qui est aussi facteur de marginalisation.

La fiction du découplage avec les événements du Proche-Orient est de plus en plus difficile à maintenir : les interférences se multiplient et risquent de bloquer toujours plus le fonctionnement du Partenariat à l'avenir. Les relations de la PESC avec le Partenariat sont devenues une source constante de confusion, en l'absence de clarification des rôles. Enfin, l'adhésion prochaine de Chypre et Malte à l'Union, tout comme la prise en compte de la candidature turque, minent fondamentalement la pertinence du cadre méditerranéen. Bientôt, l'Union européenne se trouvera confrontée en Méditerranée à ce qu'elle cherchait à contourner depuis le départ : une collection de différents Etats arabes, auxquels s'ajoute Israël, soit plusieurs entités peu disposées à travailler en équipe.

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

Cette dernière option semble inévitable à long terme. Il est urgent de réfléchir à des synergies positives, si l'on souhaite que le Partenariat conserve un sens politique, au-delà de la zone de libre-échange. Articuler le Partenariat à une vision qui dépasse la Méditerranée, réactiver peut-être les contacts entre l'Union et la Ligue arabe, par le biais d'une nouvelle forme de dialogue euro-arabe, penser la Méditerranée comme un centre opérationnel géographique, mais qui n'empêche pas l'Europe de mener une réflexion ouverte ; autant de sujets de réflexion désormais pressants si l'on veut préserver la connivence euro-méditerranéenne.