

N° 38

Politorbis

*Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri*

*Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera*

www.eda.admin.ch/politorbis

Processus de Barcelone

*Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)
Centre d'analyse et de prospective (CAP)
Centro d'analisi e di prospettiva (CAP)*

2 / 2005

Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

N°38 2 / 2005

<i>Avant-propos</i>	Francis Piccand	3
<i>La Méditerranée comme espace inventé</i>	Pierre Willa	6
<i>Die Bedeutung des Mittelmeerraumes und des Barcelona-Prozesses aus Schweizer Perspektive</i>	Livia Leu	18
<i>10 ans après Barcelone, où en est le partenariat euro-méditerranéen?</i>	Michel Faillettaz	21
<i>The Euro-Mediterranean Partnership in the run-up to the 10th anniversary of the Barcelona Declaration</i>	Alexandre Zafiriou	29
<i>Partenariat Euro-méditerranéen ou Partenariat euro-arabe?</i>	Bichara Khader	35
<i>Promoting Political and Economic Reform in the Mediterranean and Middle East</i>	Fraser Cameron and Eberhard Rhein	41
<i>L'avenir politique du partenariat euro-méditerranéen: l'Europe face aux dilemmes démocratiques</i>	Dorothee Schmid	49
<i>Barcelone + 10: l'immigration comme risque transnational</i>	Bichara Khader	57

Avant Propos

Francis PICCAND¹

Etymologiquement, le terme "Méditerranée" est tiré du latin "Mare Mediterraneum", qui signifie "la mer au milieu des terres". Cette expression est attribuée au géographe romain Solin qui vécut au III^{ème} siècle après Jésus Christ. Si la Méditerranée est une des régions les plus riches en mythes unificateurs populaires, si elle est l'un des carrefours de navigation les plus importants au monde, si elle remplit, depuis des millénaires, des fonctions vitales pour tous les habitants de ses 20 000 kilomètres de côtes, leur offrant nourriture et travail, elle se présente aujourd'hui, du point de vue économique, politique et social, comme l'une des régions les plus divisées. La ligne de fracture la plus profonde est sans doute celle séparant ses rives nord et sud, avec une Europe développée et occidentalisée, démographiquement vieillissante, faisant face à des sociétés majoritairement arabes et musulmanes, en proie à de fortes poussées démographiques, souffrant de pouvoirs politiques souvent répressifs et de problèmes économiques aigus.

Les seuls événements récents témoignent des tensions secouant cet espace méditerranéen. La Yougoslavie a fait voler en éclats sa diversité culturelle. La Grèce cultive toujours des relations difficiles avec le voisin turc, lui-même marchepied atlantiste languissant au seuil de l'Union Européenne. La Syrie et le Liban ont pour le meilleur et pour le pire scellé leur destin à Taïf, par un accord qui a mis fin à 15 ans de guerre civile; le statu quo semble être leur unique horizon. Las de guerroyer, l'État juif traverse un grave crise identitaire: il cherche comment survivre à l'idéologie sioniste qui l'a fondé tout en se contentant d'une "paix froide". Au bout d'une voie pavée de violence et d'amertume, le peuple palestinien ne croit plus à l'arabisme qui l'a si souvent porté puis délaissé; il entretient malgré tout la perspective de fonder un État ayant le bidonville de Gaza comme façade méditerranéenne. L'Égypte, tout comme la Tunisie d'ailleurs, ne parvient pas à sortir de son système verrouillé par plusieurs années d'un pouvoir quasi exclusif. Dès le début des années 90, l'Algérie a basculé corps et âme dans une guerre interne qui n'a pas dit son nom, mais qui a laissé des traces profondes. Bon an mal an, le Maroc tente une expérience d'ouverture politique, dont l'issue reste incertaine, mais surtout le royaume s'est avéré incapable d'apporter un règlement définitif au problème du Sahara occidental, ce qui, du coup, le place dans une situation de conflit larvé avec son voisin algérien.

Le processus euro-méditerranéen inauguré en 1995 a voulu capitaliser sur une dynamique et une vision apaisées des relations internationales, brièvement manifestées lors de la chute du Mur de Berlin et du processus de paix israélo-palestinien engagé à Oslo. Il s'est donné pour objectifs d'instaurer la stabilité, de mettre en place une zone de libre-échange et de créer les

¹ Collaborateur scientifique du Centre d'analyse et de prospective (CAP) du DFAE.

conditions d'une "meilleure compréhension" entre les deux rives de la Méditerranée. Qu'en est-il aujourd'hui, dix ans plus tard?

L'indifférence, voire l'ignorance, très largement partagées des populations de part et d'autre de la Méditerranée, tendent à montrer que le projet euro-méditerranéen est resté une coquille vide. Qui plus est, la reprise de l'Intifada à l'automne 2000, la guerre américano-anglaise en Irak et les prétentions américaines de remodeler le Moyen-Orient ont remis en cause son existence même. Le nom qu'on lui donne, "processus de Barcelone", terme sans contenu et typiquement bureaucratique, témoigne déjà que ses acteurs ne sont guère restés qu'une poignée d'initiés aguichés dans les couloirs européens de Bruxelles. De leur côté, beaucoup de riverains de Sud soupçonnent les Européens de se désengager petit à petit du cadre élégant, plein d'espoir et généreux qui avait été tracé à Barcelone pour le remplacer par un autre plus contraignant et sévère pour les moins nantis de la "Grande-Bleue", qui est la politique européenne de voisinage.

Pourtant, depuis le "11 septembre" 2001 et la crispation des relations entre le monde arabo-musulman et l'occident, le dialogue euro-méditerranéen est devenu un exercice encore plus nécessaire et exigeant. Certes, ce dialogue voit, pour l'heure, prédominer les logiques européennes de sécurité, opérant par exemple un amalgame troublant entre migrations, islamisme et terrorisme. Il révèle également l'inquiétude de l'Europe sur la redéfinition de ses frontières, montrant la prédominance d'une vision obsidionale du monde. En effet, la construction de l'identité européenne passe en Méditerranée par la stigmatisation de l'Autre, en l'occurrence le musulman. Ce processus est loin d'être univoque, la redéfinition des contours de l'Europe s'illustrant à la fois par un mouvement d'ouverture (ainsi, la recherche d'un dialogue avec le monde méditerranéen) et par une rétraction (due notamment à une représentation de plus en plus confuse de ce qu'est la Méditerranée). Les évolutions actuelles traduisent en fait un brouillage des frontières entre Occident et Orient, mais surtout le renforcement des lignes de défense de l'Europe vis-à-vis de son environnement immédiat.

La géopolitique de la diversité en Méditerranée devrait jouer dans le sens d'un accroissement des échanges et des collaborations. Par les rencontres pratiques et paisibles de ses peuples, dont le processus de Barcelone se veut précisément le vecteur, par l'insémination d'un savoir oublié ou ignoré, seul en effet le dialogue saura éliminer la mer d'incompréhension qui prédomine dans l'air ambiant. Sinon, ce partenariat risque de rester une affaire de technocrates, de financiers et de marchands, en se limitant à une gestion sécuritaire du dossier. La richesse et la complexité des relations humaines tissées de part et d'autre suggèrent qu'une telle issue serait lourde de conflits et marginaliserait encore plus la région méditerranéenne. Cette stratégie du repli identitaire, certains puristes du panarabisme continuent pourtant de la soutenir face à la création d'un espace de coopération euro-méditerranéen qu'ils accusent ni plus ni moins d'arrière-pensées néocoloniales. Il reste que l'ouverture à l'Europe constituerait pour les pays du sud et de l'est méditerranéen un précieux ingrédient visant à souder la coopération intra régionale: leur adhésion aux valeurs et aux acquis européens permettrait en effet de dégager entre eux des synergies qui ont été jusqu'ici inexistantes.

Le processus de Barcelone a des objectifs ambitieux qui s'inscrivent dans le long terme. Dix ans après son lancement, le bilan est mitigé et il serait vain de nier que quantités de problèmes subsistent, qui font douter de la "faisabilité" même d'un tel partenariat. Celui-ci ne parvient pas réellement à prendre de l'altitude: pour les plus pessimistes, il ne persisterait dans son être que pour des raisons d'auto-justification bureaucratique, alors que pour d'autres, bien que conscients de sa lenteur, il aurait déjà enregistré des succès notables au niveau notamment des microprojets menés dans les domaines politiques, culturels, ju-

ridiques ou encore économiques. C'est l'histoire classique du verre à moitié vide ou à moitié plein.

Ce numéro de Politorbis réunit des analyses d'experts émanant de milieux et d'horizons différents, qui dressent un état des lieux du partenariat euro-méditerranéen et de questions y relatives, notamment du point de vue de la politique étrangère suisse. Les avis exprimés, s'il sont contrastés, s'accordent toutefois sur la nécessité de poursuivre dans l'esprit de Barcelone, au moment même (les 27 et 28 novembre prochains) où le partenariat euro-méditerranéen s'apprête à souffler ses dix bougies.



*L*a Méditerranée comme espace inventé

Pierre WILLA²

La question de la démarcation de la Méditerranée est une interrogation qui se pose à toute analyse qui a trait à cette espace. Elle se pose ici de manière sans doute plus critique que pour d'autres aires géographiques, plus facilement perceptibles que la Méditerranée, qui souffre ainsi de son caractère hésitant.

La Méditerranée se présente pourtant comme un espace maritime facile à déterminer du point du vue du géographe: c'est une mer intérieure délimitée par les terres qui l'enferment, par le détroit de Gibraltar à l'Ouest et les côtes du Moyen-Orient à l'Est. Elle est le lieu de rencontre des continents africain, asiatique et européen. Elle s'étend sur environ 3800 kilomètres de long. Cette définition ne rend cependant pas compte des réalités culturelles, socio-économiques, historiques ou géopolitiques.

L'interprétation devient plus ardue lorsqu'on en vient à parler de «région méditerranéenne» ou de «Méditerranée», englobant dans le vocable les rives et les civilisations qui bordent cette mer. Une difficulté étonnante lorsqu'on pense que la *mare nostrum* romaine a marqué l'acte de naissance de cet espace dans l'esprit de ses riverains, imprégnés déjà par l'expérience hellène. Les critères que proposent les nombreux auteurs, poètes, historiens, philosophes ou politologues inspirés par cette mer originelle, sont souvent divergents, peu précis, pour qui veut comprendre ce que recouvre exactement le terme. La culture de l'olive paraît être la référence la plus commune.

Selon l'historien Fernand Braudel, la Méditerranée est avant tout un carrefour: «Qu'est-ce que la Méditerranée? Mille choses à la fois. Non pas un paysage, mais d'innombrables paysages. Non pas une mer, mais une succession de mers. Non pas une civilisation, mais des civilisations entassées les unes sur les autres. [...] Tout cela parce que la Méditerranée est un très vieux carrefour. Depuis des millénaires tout a conflué vers elle, brouillant, enrichissant son histoire [...]»³. Un carrefour qui, malgré ses divisions et son caractère même de frontière naturelle, demeure ouvert aux influences réciproques et aux échanges, ouvert à la coopération comme aux conflits⁴. La coopération dans un tel milieu ne peut donc être que l'œuvre de la volonté, et l'existence d'un espace méditerranéen qu'une création humaine.

Le présent article vise à souligner tout d'abord l'absence de caractère régional de la Méditerranée contemporaine suivant les théories classiques des relations internationales. Il propose ensuite une approche permettant de mieux appréhender les raisons de l'utilisation de la Méditerranée comme référence régionale. Enfin, il analysera l'usage qu'en fait l'Union Eu-

² Collaborateur diplomatique de la Division politique I (Europe de l'est et Asie centrale) du DFAE.

³ Braudel, Fernand, *La Méditerranée, l'espace et l'Histoire*, Paris, Flammarion, 1985, p.9.

⁴ Braudel, Fernand, *La Méditerranée au temps de Philippe II, 1. La part du milieu*, Paris, Armand Colin, 1990.

ropéenne, afin d'interpréter les raisons de la présence ou de l'absence de cette référence dans son discours, d'en cerner les causes et l'évolution.

La Méditerranée: un lieu de contact entre différentes régions

La région en relations internationales.

En voulant définir la région méditerranéenne, dont s'occupe le processus de Barcelone⁵, on doit tout d'abord s'attacher à déterminer ce que le terme de région peut recouvrir. La notion de région est une question difficile en science politique, la définition de critères satisfaisants étant ardue. La région et le régionalisme sont des concepts récents dans la théorie des relations internationales, la curiosité des chercheurs pour ce thème ne s'étant véritablement éveillée qu'après la chute du Mur de Berlin.

De nombreuses théories s'intéressent dès lors au phénomène régional et plusieurs courants se définissent: chaque auteur présente une taxinomie de la région, à défaut de proposer une définition explicite. On peut classer les différents courants selon l'importance qu'ils donnent aux facteurs internes et externes dans la formation d'un régionalisme⁶. Sur cette base, on parvient à former des idéaltypes⁷ de région. En résumant, la région se présente comme un sous-système international formé d'un groupe d'unités qui se différencie du système global par la nature et l'intensité de ses interactions, sans forcément posséder un fort degré d'homogénéité. Les interactions, relations coopératives ou conflictuelles, des Etats démontrent une certaine régularité et intensité, de sorte qu'un changement dans les actions de politique extérieure d'un acteur influence directement les politiques des Etats voisins⁸. Toutefois, le problème des limites d'une région reste posé, dans la mesure où celle-ci garde des contours plus ou moins nébuleux.

La Méditerranée, un lieu de contact plus qu'une région.

La Méditerranée contemporaine, encore influencée par les lignes de force de la guerre froide, ne répond que partiellement à la définition susmentionnée.

La guerre froide était marquée par le processus de décolonisation qui amena à une multiplication des acteurs. Les politiques d'alliances des deux grands et la présence de leurs flottes respectives compliquaient encore l'équation. Le bassin était alors compris avant tout comme

⁵ Le processus veut faire de la Méditerranée une zone de paix et de prospérité. Cependant, ce terme de Méditerranée n'est nulle part défini, si ce n'est implicitement par le choix des pays participants.

⁶ Selon S.Calleya, les différentes écoles peuvent être caractérisées, le long d'un continuum, suivant l'importance qu'elles donnent aux facteurs externes et internes dans la formation d'un régionalisme. Certains, comme S. Huntington, perçoivent les régions à travers le concept de civilisation et donnent ainsi la primauté aux facteurs internes (climat, langue, histoire, systèmes politiques, ...). De même, les théories de l'intégration négligent l'influence de puissances externes dans le processus d'intégration et subordonnent la formation d'un régionalisme aux facteurs internes. D'autres courants donnent la primauté aux facteurs externes (économie globale, rôle de puissances dominantes, organisations internationales, ...) mettant l'accent sur l'influence du rôle d'une grande puissance, de l'économie internationale dans la formation d'une région. Au milieu de ces deux extrêmes, se trouvent plusieurs auteurs qui s'attachent à trouver un équilibre entre les facteurs externes et internes dans leurs analyses, comme par exemple les approches de B.Buzan, avec les complexes de sécurité. Voir: Calleya, Stephen C., *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World*, Aldershot, Dartmouth, 1997, pp.1-57.

⁷ Voir: *ibid.*, p.39-5. La région internationale transnationale, caractérisée par des échanges intenses entre sociétés civiles et qui peut se limiter à un domaine précis; la région internationale intergouvernementale, qui souligne le caractère principalement intergouvernemental des relations et dont le Partenariat pour la paix de l'OTAN pourrait être un exemple; la région internationale étendue, qui englobe les deux précédentes, dont l'Union Européenne est le plus proche exemple.

⁸ Pour cette définition, voir: *ibid.* pp. 35-57.

une partie du flanc sud de l'Europe. La Méditerranée continuait son chemin de morcellement.

La détente et la crise pétrolière engagent toutefois un rapprochement des deux rives, qui malgré la position prédominante des Etats-Unis, marquent leur volonté de se dissocier de la politique bipolaire, avec la création du dialogue euro-arabe par exemple. Cette tendance visant à rapprocher les Etats du littoral, indépendamment des grandes puissances externes, est soulignée par les nombreuses actions bilatérales et multilatérales des acteurs méditerranéens, et maintenant de l'Union Européenne. Mais la Méditerranée dans l'après-guerre froide devient-elle pour autant à nouveau une région par l'action nouvelle de ses riverains?

Elle est plutôt un lieu de rencontre et d'oppositions entre plusieurs régions qu'une région en elle-même, et ce, malgré le processus de recomposition actuel⁹. En effet, les relations entre les différentes rives ne sont pas marquées par une régularité et une intensité suffisantes pour pouvoir distinguer le bassin au rang d'une région; de même, un changement dans la politique d'un des Etats n'influence pas forcément la politique des autres; le sentiment d'appartenance des différents acteurs ne se réunit pas, en premier lieu autour de la Méditerranée; de plus, le degré d'homogénéité du bassin est faible tant économiquement que politiquement et les défis communs aux différents Etats méditerranéens ne semblent pas suffire pour qualifier la Méditerranée de «club régional».

La Méditerranée paraît de la sorte plus séparer que réunir. Les différences de développement socio-économique, ou de types de gouvernements ne sont que quelques illustrations de cette coupure. Les deux rives contribuent pour l'instant à des dynamiques distinctes: les Etats européens se tournent vers une intégration continentale et les Etats du Sud et de l'Est méditerranéen, en phase de développement depuis vingt ans, sont en retrait du phénomène de globalisation actuelle. De même, les différents acteurs participent plus intensément dans le cadre d'autres régions que dans une possible région méditerranéenne¹⁰. Les différents Etats ne possèdent pas d'agendas communs, ni une perception d'intérêts communs.

Malgré les efforts européens pour revigorer ces relations, les résultats restent pour l'instant inégaux. Les tendances centrifuges des deux rives ne sont pas encore inversées sous l'effet de la fin de la guerre froide et des politiques méditerranéennes des Etats de l'UE. Il reste à savoir si ces régions vont se renforcer l'une à l'autre ou si, comme cela semble être le cas, la plus intégrée va exercer une force d'attraction suffisante pour absorber une partie des Etats du bassin.

La notion de Méditerranée ou de région méditerranéenne, suivant une définition des relations internationales, reste donc théorique, sans réalité concrète sur le terrain. Elle est pourtant de plus en plus utilisée, malgré son irréalité matérielle, par différents Etats et organisations internationales, particulièrement en Europe.

⁹ Voir: De Puymège, Gérard, L'émergence institutionnelle de la Méditerranée, *Relations Internationales*, n.87, automne 1996, pp. 325-344.

¹⁰ La Méditerranée est toutefois définie de plus en plus comme une zone de sécurité distincte, voir à ce propos, entre autres: Holmes, J.W. (ed.), *Maelstrom: The United States, Southern Europe and the Challenges of the Mediterranean*, The World Peace Foundation, Cambridge MA, 1995.

L'invention de la Méditerranée

Plutôt que de définir théoriquement ce que la Méditerranée recouvre, il est sans doute plus fructueux de commencer par confronter les différentes représentations de cette dernière pour comprendre sa nature contemporaine¹¹.

La Méditerranée ne se conçoit plus seulement comme une évocation géographique prégnante. Elle doit être attachée à une période historique, qui crée son sens, différent suivant le contexte. Il y a donc une part d'invention continue dans ce concept. On pourrait ainsi parler de «méditerranéisme», discours qui crée une certaine notion de la Méditerranée, suivant les structures du moment. On peut donc modifier les termes d'Hobsbawm¹²: ce n'est pas la Méditerranée qui crée le «méditerranéisme», mais c'est l'inverse. En d'autres termes, le discours crée l'objet. L'analyse des conceptions successives de la Méditerranée, et des discours y attendant, devient incontournable pour comprendre les raisons de l'emploi de cette référence méditerranéenne et les intérêts en présence qui définissent le véritable sens du mot.

Les conceptions de la Méditerranée ont changé suivant les époques, recouvrant des réalités différentes à chaque fois¹³. Un rapide historique des engagements de l'Union Européenne dans la zone, souligne ainsi la conception européenne changeante de la Méditerranée. Malgré sa dénomination, la politique méditerranéenne de l'UE a compris longtemps le bassin comme un agrégat d'Etats ayant des relations bilatérales et des accords particuliers avec l'UE. Une conception plus unitaire de la Méditerranée est récente dans les textes communautaires et ne trouve sa réalisation qu'avec le Partenariat de Barcelone en 1995.

Historique de la politique européenne de la Méditerranée.

L'origine des rapports entre la Communauté Economique européenne (CEE) et ses voisins méditerranéens se fonde avant tout sur l'héritage colonial de plusieurs Etats membres, liés à la rive sud par de plus ou moins longues périodes de domination. Lors de la création de la CEE, les pays du Maghreb sont encore très attachés à la France, ancienne puissance coloniale: l'Algérie est, jusqu'en 1963, sous l'autorité de Paris. De même, les six d'alors se devaient de régler leurs relations avec leur environnement immédiat, avec les autres Etats méditerranéens de l'Europe de l'Ouest, non-membres, et y marquer une présence occidentale en ces temps de guerre froide. A ceci s'ajoute, en 1956, la crise de Suez. Ses suites demandent une réaction européenne se détachant d'une attitude coloniale et de la politique américaine.

La CEE propose alors à ces Etats des accords d'association¹⁴, basés sur des échanges préférentiels, suivant leur situation géographique et politique, au cas par cas. En conséquence, la Grèce et la Turquie signent des accords plus étendus, en vue d'une potentielle adhésion¹⁵. La future politique méditerranéenne de l'UE débute ainsi par une approche économique, sur les reliquats d'un passif historique.

¹¹ Il s'agit d'une adaptation de l'approche constructiviste d'Eric Hobsbawm à la Méditerranée, l'analyse de cette notion –la Méditerranée– prend ainsi une autre forme. Voir: Hobsbawm, Eric, Ranger, Terence, *The invention of tradition*, Cambridge, Canto, Cambridge UP, 1996, 1^{ère} édition 1983, 307p., et en particulier le premier chapitre.

¹² Hobsbawm, Eric, *Nations et nationalisme depuis 1870*, Paris, Gallimard, voir l'introduction de l'ouvrage.

¹³ Voir: Fabre, Thierry, Ilbert, Robert (dir.), *Regards croisés sur la Méditerranée*, Quercy, Maisonneuve & Larose, mai 2000, coll. «Les représentations de la Méditerranée».

¹⁴ Pour plus de détails sur ces accords d'association, sur les accords suivants et leurs implications, voir: Bensi-doun, Isabelle, Chevalier, Agnès, *Europe-Méditerranée: le pari de l'Ouverture*, Paris, Economica, 1996, pp.5-43 et Kadher, Bichara (Ed.), *ibid.*, p. 249-261.

¹⁵ L'Espagne et le Portugal étaient exclus par leur statut de dictatures.

Voulant rénover sa coopération avec le tiers-monde dans les années septante¹⁶, la CEE lance en Méditerranée une approche globale (1972) qui réunit tous les Pays Tiers Méditerranéens (PTM), à l'exception de la Libye¹⁷. La nouvelle approche consiste alors à donner un cadre commun aux différents accords commerciaux et de coopération comme à en élargir le champ. La coopération financière est améliorée, avec des protocoles quinquennaux. Ces nouveaux régimes commerciaux bilatéraux placent les pays méditerranéens en haut des préférences octroyées par l'UE, mais après les pays de l'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP). Ces accords sont alors vus comme le premier pas vers une union douanière et une pleine participation à la CEE.

La politique méditerranéenne ne débute en tant que telle qu'en 1972, suite à plusieurs accords commerciaux. Ce cadre global reste toutefois formé de relations bilatérales, souvent différentes suivant les Etats en cause. Son existence vise à stabiliser le flanc sud de l'OTAN face à l'expansion soviétique¹⁸, et participe ainsi à la politique de *containment* de l'URSS. De plus, la CEE importe depuis les Etats de cette zone environ 70% de son énergie et, dans un contexte de crise pétrolière, conçoit le statu quo dans la région comme indispensable pour sa sécurité. Un fonctionnaire européen le souligne d'ailleurs: «The second stage of Europe's Mediterranean policy was directed at quite a different threat perception, the threat of «oil weapon», of oil supply being cut off (cf., oil embargo against Netherlands in late 1973)»¹⁹. La Méditerranée n'est pas encore conçue comme un tout, mais reste un agrégat d'Etats, plus facile à considérer dans le cadre d'une politique d'ensemble.

Cette coopération n'atteint pas véritablement ses buts, accroissant vis-à-vis de la CEE la dépendance des pays méditerranéens concernés, qui deviennent encore plus soumis aux décisions prises à Bruxelles. Qui plus est, la rhétorique de «politique globale» est contredite par l'inaction politique.

La deuxième phase de la politique méditerranéenne communautaire est engendrée par l'arrivée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal au sein de la CEE, ainsi que par l'application des derniers accords du GATT (Tokyo Round) qui érodent les préférences accordées aux PTM durant les années septante. La CEE apporte alors des changements aux accords d'association, leur adjoignant différents protocoles additionnels, engageant une plus grande ouverture du marché européen et une relative augmentation des aides financières. Cependant, l'accès au marché communautaire devient plus difficile pour les PTM, en directe concurrence avec les nouveaux Etats membres. Cette situation et les répercussions de l'Acte Unique Européen en 1986, induisant nombre de barrières non-tarifaires, diminuent encore la crédibilité de cette politique globale.

Les dangers provenant de la Méditerranée et conditionnant la sécurité européenne motivent les phases suivantes de la politique méditerranéenne de l'UE et font évoluer sa conception du

¹⁶ Voir: Bensidoun, Isabelle, Chevalier, Agnès, op.cit.: la CEE rénove alors ses principaux instruments de coopération, notamment par le système de préférence généralisée pour favoriser les pays en voie de développement sur les marchés communautaires. Les accords avec les pays ACP sont multilatéraux, alors que les accords en Méditerranée sont bilatéraux.

¹⁷ En fait: «aux pays riverains directs de la Méditerranée qui ont demandé ou qui demanderaient à entretenir des relations particulières avec la Communauté...et à la Jordanie», cité in: Kadher, Bichara (Ed.), op.cit., p. 252. En fait, des accords de coopération avec le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, l'Egypte, le Liban, la Syrie et la Jordanie; additionné d'un accord de libre-échange pour les produits industriels européen avec Israël. La Libye ne signe pas d'accord, aucune des parties ne semblant intéressée à un accord qui ne touche en fait pas les principales exportations libyenne: le pétrole et le gaz.

¹⁸ Voir: E.Rhein, cité in: Kadher, Bichara (éd.), *L'Europe et la Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 251.

¹⁹ Rhein, E., *The role of the EU and the Economics of Security*, Outline of an expose at Wilton Park, May 24, 1995.

bassin. Divers documents officiels²⁰ le soulignent et le commissaire européen L.Natali, en charge des affaires méditerranéennes, en 1982 l'exprime clairement: «Geopolitical reasons in themselves make an impressive case for the necessity of a coherent European Community policy in the Mediterranean. A glance at the map proves it. Look first at the Balkans and the mouth of the Atlantic, Take in the Dardanelles and the petrol-producing region in the Near East: remember too that the Mediterranean is the inescapable north-south axis for links between Europe and Africa. We must question whether the Community could survive a serious disturbance in the Mediterranean...»²¹.

À partir de la fin des années huitante, l'agenda communautaire est aussi et avant tout occupé par des questions internes, liées à la création du marché unique en 1992. À ceci s'ajoutent en 1989 la chute du mur de Berlin, puis l'ouverture des pays d'Europe centrale et orientale. Les changements qui ont lieu sur le continent prennent le dessus des préoccupations. Les principales actions et la majorité des fonds sont alloués aux pays de l'Europe de l'Est, nouvelle périphérie de l'Union Européenne (UE). La Méditerranée, pourtant périphérie Sud de l'UE, est marginalisée.

Pour corriger ces conditions, la troisième phase de la politique méditerranéenne débute en décembre 1990 par la proposition d'une politique rénovée qui n'entre véritablement en fonction qu'en 1992, avec un nouveau cadre juridique. Vu le contexte, elle s'ébauche avec un programme relativement modeste: une augmentation substantielle de l'aide et des prêts supplémentaires de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et une série de programmes décentralisés. À ceci s'ajoute une aide particulière pour soulager les alliés méditerranéens durant la guerre du Golfe de 1991. Toutefois, deux domaines particulièrement importants pour les Pays Tiers Méditerranéens (PTM) restent en dehors de cette nouvelle ouverture: l'agriculture et les textiles. Cette nouvelle «politique de proximité» demeure avant tout commerciale. La rénovation n'a pas été effectuée en profondeur et elle persiste dans le droit-fil de l'approche globale. Elle proroge un certain émiettement des différents statuts liant ces Etats à l'UE, allant de l'union douanière à des accords préférentiels. L'écart de développement entre les deux rives continue de s'agrandir.

Plusieurs événements attirent également l'attention de l'UE en Méditerranée: la guerre du Golfe en 1991 et ses suites sur les relations avec les Etats arabes, les développements du processus de paix au Moyen-Orient dont elle est absente, la guerre en ex-Yougoslavie et ses répercussions en Méditerranée et enfin la crise algérienne et son impact sur le bassin. Le grand nombre d'initiatives nationales²² depuis la chute du Mur de Berlin souligne cette prise de conscience du besoin de donner un nouveau cadre pour les relations en Méditerranée.

Les avancées du processus de paix au Moyen-Orient lèvent des incertitudes qui bloquaient plusieurs initiatives. L'UE propose en 1992 un partenariat euro-Maghreb, avec l'établissement d'une zone de libre-échange. La politique européenne divise toujours de manière implicite le Maghreb du Machrek, ce qui est souligné par l'initiative de partenariat euro-maghreb²³. L'UE ne conçoit alors le bassin qu'en termes de sous-régions, et de frontières por-

²⁰ Voir entre autres: Commission des Communautés Européennes, SEC(90)812 final, *vers une politique méditerranéenne rénovée, propositions pour la période 1992-96*, Bruxelles, 1 juin 1990.

²¹ Cité in: C.Calleja, op.cit., p.192.

²² CSCM, 5+5, Forum méditerranéen, forum parlementaire.

²³ En 1992, L'UE lance l'idée d'un partenariat Euro-Maghrebin. Le Maghreb est alors compris comme la frontière sud de l'UE, demandant une nouvelle politique de voisinage. Aucune action dans les mêmes termes n'est entreprise avec le Machrek. La référence à la Méditerranée est là totalement absente en tant que région, de même que les relations horizontales entre les deux sous-régions sont occultées. Voir à ce sujet: Commission des CE, SEC(92)401 final, *L'avenir des relations entre la Communauté et le Maghreb*, 30 avril 1992.

tant un certain risque de déstabilisation. Dans un document officieux²⁴, la Commission dissocie leur traitement: «[...] C'est pourquoi, la Communauté pourrait apporter une contribution positive à l'évolution de la coopération entre les pays du Proche et du Moyen-Orient en leur offrant de dialoguer avec eux sur le concept d'une entité économique du Moyen-Orient», et propose même de lier les Etats du Moyen-Orient à la coopération avec le Conseil de Coopération du Golfe (CCG): «A plus long terme, et sur un plan plus général, si la coopération entre le CCG, l'Egypte et la Syrie devait être formalisée, voire élargie à d'autres pays de la région, la Communauté devrait adapter en conséquence ses relations avec les pays concernés. La Communauté pourrait par exemple établir un lien entre l'accord avec le CCG et l'extension d'une aire de coopération à l'Egypte et à la Syrie, ainsi qu'à la Jordanie et au Liban, et plus tard à l'Irak et au Yémen», alors que les relations avec le Maghreb sont avant tout pensées dans les termes d'une intégration à la zone européenne: «L'insertion du Maghreb dans l'économie mondiale se fera nécessairement par le moyen [...] d'une interpénétration beaucoup plus étroite des activités économiques avec la Communauté. [...] L'objectif ultime serait de parvenir à établir entre une future union douanière de Maghreb et la Communauté une zone de libre-échange».

La signature des accords d'Oslo (1991) et les négociations de Washington (1991-1993) poussent alors l'UE à s'intéresser au Moyen-Orient, bien que le Maghreb représentât une priorité en comparaison. De plus, les pays du Machrek, en particulier l'Egypte, ne veulent pas être exclus des initiatives de rapprochement entre l'Europe et le Maghreb. Ce long processus mène à un projet pour l'ensemble du bassin visant la stabilité et la prospérité, que la conférence de Barcelone propose en 1995. Ce projet de Partenariat euro-méditerranéen est présenté comme un point de rupture de la politique méditerranéenne de l'UE, qui entre alors dans une quatrième phase plus ambitieuse: la Méditerranée est définie comme une zone stratégique pour l'UE²⁵ et figure ainsi parmi les régions prioritaires de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC)²⁶.

Le choix des Etats pouvant participer à la conférence de Barcelone fait l'objet de tractations intenses entre les Etats membres, comme avec les Etats-Unis. La définition de l'Euro-Méditerranée prend forme. Plusieurs Etats désirent la participation des Etats-Unis et de la Libye au processus. Les Etats-Unis étaient totalement opposés à cette participation libyenne. La solution trouvée fut ainsi de n'accepter que les Etats ayant des accords avec l'UE: la Libye était exclue, avec comme conséquence de ce choix, l'exclusion des USA. L'UE ne voulait pas de plus isoler Israël face à un bloc arabe, et désirait limiter le nombre de participants arabes. La solution trouvée était ainsi concordante avec les divers pré requis. Quant à la participation de la Turquie, elle allait dans le sens de ne pas avoir deux seuls acteurs, arabe et israélien. De plus, l'UE ne voulait pas retomber dans les ornières du dialogue euro-arabe. Le statut différencié des différents acteurs se proroge toutefois, allant d'une union douanière pour la Turquie, des perspectives d'adhésion pour Chypre et Malte et des accords d'association pour les autres. Cependant, l'ensemble de ces pays est traité dans un cadre institutionnel commun, qui est censé favoriser les contacts et changer les perceptions de la région de la part de ces acteurs.

La Méditerranée est finalement traitée comme un ensemble, dépassant la fragmentation passée des politiques dans la zone. Pour la première fois, un cadre multilatéral pour la Méditerranée est proposé, associant la grande majorité des acteurs.

²⁴ Non paper, *la Communauté et l'après guerre du Golfe, dimension économique*, Bruxelles le 15.04.91, p.5, p.3 et p.6.

²⁵ Conseil Européen, Déclaration de Barcelone, 25 novembre 1995, p.1.

²⁶ Voir entre autres les déclarations finales des sommets européens de Lisbonne (1992) et de Bruxelles (1993) qui fixent les zones prioritaires en vues d'actions communes.

Un changement de rhétorique pour une nouvelle conception de ses intérêts.

La notion d'Euro-Méditerranée est récente et conditionnelle dans le discours communautaire. Ainsi, ce n'est que quelques années après la fin de la guerre froide que l'UE commence à traiter de la Méditerranée en terme véritablement régional dans ses projets. Les équilibres sont bouleversés et demandent alors une vision nouvelle de son rôle à sa périphérie, déjà plus ou moins défini à l'Est, mais pas dans le bassin. L'UE se veut un nouveau pôle de stabilité qui inclut son voisinage: «Depuis 1989, la Communauté se préoccupe surtout, en réaction à des mutations géopolitiques accélérées, de soutenir le développement économique, tant en Europe centrale et orientale que dans la région méditerranéenne.[...] Elle s'est donné pour règle de fonder les relations qu'elle entretient avec chaque région sur les besoins et les capacités qui lui sont propres.[...]»²⁷. Le discours se fait alors plus volontariste: «A moyen terme, la transformation de la Méditerranée en zone de prospérité et de stabilité relatives, présentant un haut niveau de coopération régionale et de libre-échange tant au sein de la zone qu'avec l'Europe imposera un accroissement substantiel de l'assistance technique et financière de la Communauté aux pays méditerranéens»²⁸.

On peut comprendre ce changement de discours et de politique communautaires suivant quatre orientations, liées à l'évolution de la compréhension que l'UE et ses membres ont de leurs intérêts: les répercussions de la fin de la guerre froide, les structures 'matérielles' actuelles de la Méditerranée et leurs compréhensions, les évolutions de la politique internationale et régionale, et enfin la logique communautaire interne.

La fin de la guerre froide a tout d'abord laissé des vides que les principales puissances cherchent à occuper. Les dynamiques régionales ont changé, créant plusieurs orphelins, et débloquent plusieurs conjonctures. L'UE saisit alors les nouvelles possibilités de coopération qui lui sont ouvertes à travers la Méditerranée et ressent la nécessité de répondre à plusieurs défis présents dans le bassin, arrière-cour communautaire. Elle veut faciliter la création d'une région euro-méditerranéenne qui regroupe sa frontière sud, comme le souligne un fonctionnaire européen: «The EU approach is extremely simple, both as to the ends and to the means. The EU wants to see established a peaceful neighbourhood, ideally something as cosy and harmonious as the EFTA in the 70's and 80s»²⁹. Cette rhétorique méditerranéenne est donc initialement un moyen pour gérer de manière souple les problèmes émanant de ses frontières, suite à la fin de la bipolarité, et dépasser potentiellement les divisions actuelles.

Il faut ajouter à ce contexte les tendances à la globalisation, qui s'accompagnent d'un phénomène de régionalisation du monde. L'UE veut construire un pôle régional pouvant tenir tête à la région Asie-Pacifique et à l'ALENA³⁰: «[...] L'émergence du concept même et du projet de construction de cet espace est pour une part liée à la nouvelle vision géoéconomique du monde qui s'est substituée à la vision géopolitique de la guerre froide. L'euro-méditerranée est désormais désignée comme espace de mobilisation et constitue, à ce titre, une région choisie par rapport à des régions naturelles ou spontanées»³¹. L'assistance à la création d'une région autonome au Moyen-Orient n'est plus à l'ordre du jour: «il devenait de plus en plus évident que l'UE devait élargir sa zone de proximité à la Méditerranée, si elle

²⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, SEC(94)427 final, *Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne: vers un partenariat euro-méditerranéen*, Bulletin de l'UE, 2/95, p.10.

²⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, SEC(94)427 final, *ibid.* p.17.

²⁹ Rhein, E., *a new strategy for the MED*, Jérusalem, 30 may 1996, p.1.

³⁰ Accord de Libre Echange Nord-Américain.

³¹ Kodmani-Darwish, Bassma, Pulsions et impulsions: l'euro-méditerranée comme enjeu de société, *Politique étrangère*, 1/98, printemps 98, p.39.

voulait garder une taille économique comparable aux grandes zones économiques qui se profilaient à l'horizon, à savoir l'ALENA et l'APEC»³².

La Méditerranée, voisinage géographique de l'UE, recèle aussi, de par ses structures 'matérielles' actuelles, de nombreux défis à la sécurité, accrus dans les perceptions européennes par les temps instables de l'après-guerre froide³³. De nouvelles menaces se sont alors révélées crûment: les différences de développement économique entre les deux rives avec les problèmes sociaux qui en découlent, les migrations, la prolifération et le trafic d'armes, des conflits internes à la région ou la montée des extrémismes par exemple. La guerre civile en Algérie a sans aucun doute servi aussi de détonateur.

Comme les deuxième et troisième phases de la politique méditerranéenne l'avaient montré, le bassin méditerranéen est avant tout conçu en termes de dangers conditionnant la sécurité européenne. La sécurité et la stabilité du bassin sont devenues intimement liées à la sécurité de l'Europe, la Méditerranée étant sa périphérie, il s'agit de l'intégrer et de la stabiliser: «Europe has been frightened by the new security merging from its MED partners. It is no longer concerned about Russia creeping domination of its soft Mediterranean belly. Nor is Europe any longer (for how long is an open question) afraid about the security of its oil and gas supply. Europe now envisages rather threats stemming from uncontrolled immigration, political instability south of the Mediterranean, terrorism, drug smuggling»³⁴. À nouveau, les menaces potentielles émergeant de la Méditerranée font évoluer la politique européenne: l'UE craint que la Méditerranée ne devienne une ligne de conflit entre le Nord et le Sud. Une périphérie sud déstabilisée grèverait en effet la compétitivité européenne.

La dépendance économique des Etats du bassin, les mouvements migratoires, les problèmes structurels qu'ils partagent ont convaincu l'UE que le meilleur moyen de gérer ces défis était de favoriser un rapprochement avec eux, comme le confirme le texte de Barcelone: «[...]aware that the new political, economic, and social issues on both sides of the Mediterranean constitute common challenges calling for a coordinated overall response;...»³⁵. Les risques sont donc compris globalement et non-plus réservés à certains Etats méditerranéens.

Un contexte international particulièrement favorable à de nouvelles initiatives a pris place: le processus de paix au Moyen-Orient ouvre de nouvelles possibilités de coopération avec la région, comme le confirme les propos de E.Rhein, alors directeur de la division en charge de la Méditerranée: «[...]les perspectives de paix, entre Israël et ses voisins, ouvraient des opportunités nouvelles pour redéfinir les rapports entre l'Europe et le Proche-Orient: l'extension du concept euro-maghrébin à l'ensemble de la Méditerranée devenait concevable»³⁶. Les signatures des accords d'Oslo (1991) et les négociations de Washington (1991-1993) poussent donc l'UE à s'intéresser au Moyen-Orient. Cet intérêt est d'ailleurs partagé: les pays du Machrek, en particulier l'Egypte³⁷, ne veulent pas être exclus des initiatives de rapprochement entre l'Europe et le Maghreb. Ils cherchent de plus un contrepoids à l'influence de Washington devenue omnipotente. Cette situation permet à l'UE de se trouver

³² Rhein, E., Le pari euroméditerranéen: quelques réflexions sur la mise en place d'une zone de libre-échange (ZLE) euro-méditerranéen, IMA, Paris, 25-28 septembre, p.2.

³³ Voir: Aliboni, Roberto, *The Mediterranean: a European view*, IAI Documenti-paper for the international conference on «the Mediterranean: risks and challenge», 27-8 novembre 1992, 10p.

³⁴ Rhein, E., The New Euro-Mediterranean Partnership, *Trans-Atlantic Workshop on Regionalism*, Ebenhausen, July 4-6 1996.

³⁵ Draft-Déclaration de Barcelone, 1995, p.6.

³⁶ Rhein, E., Le pari euroméditerranéen: quelques réflexions sur la mise en place d'une zone de libre-échange (ZLE) euro-méditerranéen, IMA, Paris, 25-28 septembre, p.2.

³⁷ L'Egypte a été à l'origine de la seule initiative méditerranéenne en provenance du Sud, avec le Forum méditerranéen, toujours en fonction. Elle a de même marqué son intérêt à resserrer ses liens avec l'UE par sa demande d'adhésion à l'Union du Maghreb Arabe.

un rôle dans une zone que les Etats-Unis veulent conserver comme une chasse gardée: L'UE participe par son initiative à l'intégration économique d'Israël dans son environnement arabe, comme le projettent les USA, avec les infortunées conférences MENA³⁸. Les Etats-Unis jouent néanmoins toujours les premiers rôles au Moyen-Orient et ne désirent pas y voir l'UE remplir une fonction autre que celle de bailleur de fonds. Il faut ajouter à ces événements un effet induit de la guerre du Golfe, qui a permis de lier tous les problèmes de la région dans les esprits³⁹.

À ces causes structurelles et conjoncturelles s'ajoutent des motifs liés à l'évolution du continent européen. La focalisation de l'attention communautaire à l'Est, ou en tout cas sa perception, et son élargissement au Nord, sont ressentis comme un certain déséquilibre, tout d'abord interne entre les Etats du Nord et du Sud communautaire, et ensuite dans ses relations extérieures. Les diverses initiatives méditerranéennes visent ainsi à combler ce déficit réel ou perçu. L'UE doit inventer un nouveau discours permettant de corriger ces décalages et de justifier ses actions vis-à-vis de sa périphérie, comme le confirme le texte communautaire suivant: «[...]la présente communication apporte la preuve que la stratégie de pré-adhésion adoptée par la Communauté à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale n'interfère en rien avec son engagement à resserrer ses liens avec ses voisins méditerranéens»⁴⁰.

Découlant de cette situation, les Etats du Sud de l'UE ont peur d'être marginalisés des nouvelles structures de sécurité, qui se dessinent de manière purement atlantique⁴¹. Ils trouvent ainsi dans le développement de la notion de Méditerranée et de politique euro-méditerranéenne, avec les dangers qu'on y accole, le moyen d'attirer l'attention de leurs partenaires vers le Sud. De même, le désir de partager le poids des problèmes qui existent dans la région, à leurs frontières méridionales, conforte la volonté des Etats membres méditerranéens. Les initiatives nationales dans le cadre d'autres organisations sont là pour le confirmer. Le discours européen posant le bassin comme un problème provient aussi de cette volonté latine d'entraîner en Méditerranée les alliés occidentaux.

À ceci s'adjoint un fait nouveau, à savoir la volonté tacite européenne d'exporter son modèle. On peut se rallier au constat selon lequel l'Europe construit le mythe méditerranéen en y injectant sa vision volontariste et constructiviste qui rappelle le mythe européen fondateur de l'Europe institutionnelle⁴². Bien que ce fait ne soit jamais avancé, le nouveau partenariat euro-méditerranéen suggère cette propension que d'autres posent de manière plus apparente: «It is a comprehensive one, based on interaction between Europe and the Mediterranean. The strategy aims at drawing the Mediterranean into the European mainstream, at stimulating change and adjustments on the other side, at opening up their societies, [...]»⁴³.

La Méditerranée comme construction européenne.

Le discours méditerranéen de l'UE comme de certains de ses Etats est récent. A chaque époque correspond un discours, un nouveau «méditerranéisme», soutenant un projet politique

³⁸ Middle East and North Africa. Summit: initiative économique, lancée principalement par les Etats-Unis, et visant à l'intégration d'Israël dans le Moyen-Orient.

³⁹ S.Husseïn a ainsi lié son retrait du Koweït au retrait israélien des territoires occupés. Les différentes populations des pays arabes ont réagi de manière globalement opposée à cette guerre, à la différence de leur dirigeants: la globalité des problèmes et des défis de la région devenait plus évidente et alors possible à traiter globalement. Les français furent ainsi les premiers à proposer à la fin de la guerre une conférence portant sur le règlement de toutes ces questions, minant par là les efforts européens...

⁴⁰ Commission Européenne, COM (94) 427 final, op.cit, p.10.

⁴¹ Entretien avec Fernando Rodrigo, CERI, Madrid, 28.5.98.

⁴² Kodmani-Darwish, Bassma, op.cit, p.39.

⁴³ Rhein, E., *The role of the EU and the economics of security*, Wilton Park, May 24, 1995.

donné. On définit un espace et un discours soutenant cette nouvelle compréhension et la légitimant. Le contexte et les nouvelles structures des relations dans le bassin en sont la base et le discours méditerranéen, la nouvelle façon de les interpréter, du point de vue européen principalement. L'analyse souligne le caractère avant tout social et construit des références, régionales dans notre cas, qui peut mener à une nouvelle compréhension collective de la réalité.

L'UE invente ainsi une région par ses actions et son discours, suivant un processus volontaire, basée sur le mythe historique de cette mer, comme le souligne B.Kodmani-Darwish: «La Méditerranée comme concept historique existe, mais celle du présent est une construction artificielle, du moins nouvelle, parce qu'elle ne correspond à aucune réalité objective, que l'on perçoit ou conçoit spontanément- ni politique, ni linguistique, ni religieuse. Le substrat civilisationnel commun, bien qu'indéniable, n'existe même pas dans les esprits des intellectuels de part et d'autre des deux rives. [...] C'est la raison pour laquelle, on parlera plutôt de région «choisie» ou de région «souhaitée» ou encore de région «projet ou chantier»⁴⁴.

L'UE vise avant tout un renforcement de sa zone d'influence, une nouvelle périphérie européenne: suivant le constat de E. Remacle et F. Fénaux: «[...]les pays de la Communauté européenne ont développé [...] une perception différente de leur représentation de l'espace méditerranéen, qui ne peut apparaître qu'intégré dans un continuum stratégique euro-méditerranéen pour des raisons géographiques, historiques et socio-économiques»⁴⁵. Le texte de Barcelone n'appelle-t-il pas à une région euro-méditerranéenne et non simplement méditerranéenne?

Cependant, cette volonté communautaire de cultiver l'Euro-Méditerranée comme une région liée à l'UE, se heurte à plusieurs obstacles. Cette logique régionale a ses limites. Le discours méditerranéen se heurte à l'absence de ce concept dans les compréhensions des Etats partenaires. Ce processus est ainsi parfois perçu comme néo-colonial et comme une entreprise de morcellement de l'unité arabe. Les sous-régions de cet espace méditerranéen continuent de suivre leur logique propre, et leur agenda particulier. Le processus euro-méditerranéen aurait sans doute à gagner de prendre en compte ces dynamiques sous-régionales, pour pouvoir réaliser ses buts.

Ce projet semble de plus s'inscrire dans une perspective européenne avant tout, ni les Etats-Unis, ni les organisations mondiales, et dans une moindre mesure, les Etats partenaires ne reconnaissant pour l'instant une existence autonome à cet espace. La Méditerranée connaît certes une sorte de renouveau, sinon conceptuel du moins discursif, dans les politiques des Etats partenaires. Elle n'est pas moins manifestement conçue pour ces Etats, comme un instrument, comme le moyen de se rapprocher de l'UE afin d'accéder à son bien-être et participer au système économique global.

L'UE se présente comme la productrice d'un projet qui vise à renforcer son rôle et celui de ses Etats membres dans l'espace qu'elle a choisi de déterminer⁴⁶. La Méditerranée est ainsi une construction idéelle récente qui se fonde sur le mythe et l'histoire commune des nations qui bordent cette mer. Le discours communautaire trace de nouvelles frontières et vise à susciter l'émergence d'une conscience régionale. L'UE propose un nouvel imaginaire collectif et

⁴⁴ Kodmani-Darwish, Bassma, op.cit., p.38.

⁴⁵ Remacle, Eric, Fénaux, Pascal, «La Méditerranée vue par l'Occident: un objet stratégique», in: Kadher, Bichara (Ed.), *L'Europe et la Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 54.

⁴⁶ Pour une analyse plus détaillée sur la production d'un discours et la définition d'un espace nouveau, dans un but de puissance, voir: Cherigui, Hayète, *La politique méditerranéenne de la France, entre diplomatie collective et leadership*, thèse de doctorat sous la direction d'A.Camau, Paris V, 1996, 571p.

tente de créer un référentiel commun pour tout le pourtour du bassin. La Méditerranée est alors pensée comme cadre global de traitement des enjeux, favorisant l'apparition d'un cousin de stabilité à la frontière sud de l'UE. Il semble que le processus même par lequel l'Europe tente de prévaloir en tant que pôle planétaire se traduit quasi mécaniquement par l'affaiblissement de ses périphéries, condition sine qua non de l'affirmation de son leadership régional. Assiste-t-on alors à «l'émergence institutionnelle de la Méditerranée»⁴⁷ ou à la victoire d'une vision européenne de la région favorisant une nouvelle «géopolitique de sa proximité»⁴⁸?



⁴⁷ De Puymège, G., op.cit., pp. 325-344.

⁴⁸ Khader, Bichara, L'Europe et la Méditerranée, géopolitique de la proximité, Paris, L'Harmattan, 1994.

Die Bedeutung des Mittelmeerraumes und des Barcelona-Prozesses aus Schweizer Perspektive

Livia LEU⁴⁹

1. Der Mittelmeerraum

Die Länder des südlichen und östlichen Mittelmeerraums, also die Staaten des Maghreb (Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen) sowie des Mashrek (Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien sowie Israel und das besetzte palästinensische Gebiet), sind unsere nächsten Nachbarn ausserhalb Europas. Schon aus dieser geographischen Nähe, aber auch aus anderen Gründen haben dortige Entwicklungen unmittelbare Auswirkungen auf unser Land. So bewegt und polarisiert der israelisch-arabische Konflikt die Gesellschaft in der Schweiz seit seinen Anfängen. Auch in anderen Ländern der Region sind Unterdrückung und Konflikte, etwa der Bürgerkrieg in Algerien in den 90er Jahren oder der noch immer ungelöste Westsahara-Konflikt, wie auch Armut und der Mangel an wirtschaftlichen Perspektiven Ursachen oft selbstmörderischer Überquerungen des Mittelmeers oder Keimzellen terroristischer Entwicklungen. Umgekehrt stellen diese Länder mit ihren Erdölreserven und ihren rasch wachsenden Bevölkerungen ein wirtschaftliches Potential von nicht zu unterschätzendem Interesse für die Schweiz dar.

Ein Grossteil der Länder des südlichen und östlichen Mittelmeerraums sind von autokratischen staatlichen Strukturen geprägt, die während langer Zeit Stabilität garantiert haben. Ein Wechsel an der Staatsspitze, Machtverschiebungen innerhalb der Sicherheitsdienste oder auch der berechtigte Drang der Bevölkerung nach mehr Freiheit, Menschenrechten, Gleichberechtigung und einer Verbesserung der Lebensumstände bergen jedoch Unruhepotential. Brechen solche Krisen auf, können sie Auswirkungen über die Landesgrenzen hinaus auf die ganze Region bis nach Europa haben (Unsicherheit für die in der Region lebenden Schweizer und die dort tätigen schweizerischen Wirtschaftsakteure, vermehrte Abwanderung Richtung Norden, Übergreifen auf andere Staaten der Region, Zunahme des Terrorismus).

Herausforderungen

Die Länder der Region bilden sowohl Ausgangspunkt wie auch Durchgangs- (und teilweise End-) Station unkontrollierter Migration. Die Transitmigration stellt eine zusätzliche Belastung der Gesellschaften der betroffenen Länder dar, welche zumeist ohnehin schon von starkem Bevölkerungswachstum und den damit einhergehenden Problemen geprägt sind. So werden der lokale Arbeitsmarkt, das Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie der Wohnungsmarkt weiter belastet, was wiederum eine Steigerung des Migrationsdruckes bewirkt.

⁴⁹ Cheffe adjointe de la Division politique II (Moyen-Orient / Afrique) au Département fédéral des affaires étrangères à Berne.

Gemäss der Analyse des richtungsweisenden "Arab Human Development Report 2002" des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) bestehen in den arabischen Staaten im allgemeinen und damit auch den Mittelmeerrandstaaten drei hauptsächliche Defizite, nämlich erstens an Freiheit (politische Teilnahme, Menschenrechte, Zivilgesellschaft), zweitens am Einbezug der Frauen in Politik und Wirtschaft und drittens einem Wissensrückstand (Bildung, Zugang zu Informationstechnologie). Zur Behebung der genannten Defizite bedarf es einer Stärkung der guten Regierungsführung (Reformen der staatlichen Institutionen, Demokratisierung, Dezentralisierung, Gleichstellung der Frauen), vermehrtes Wirtschaftswachstum (Schaffung von Arbeitsplätzen, Armutsbekämpfung) und schliesslich eine Intensivierung der Zusammenarbeit innerhalb der Region.

Nur ein tief greifender Reformprozess in diesen Ländern kann den legitimen Wunsch der Bevölkerungen nach einem besseren Leben, mehr Freiheit und mehr politischer Mitbestimmung unter Wahrung ihrer kulturellen und religiösen Identität verwirklichen und eine nachhaltig stabile Entwicklung dieser Länder garantieren. Gleichzeitig fördert dieser Prozess die demokratischen und freiheitlichen Werte, welche auch der Schweiz wichtig sind.

Interessen der Schweiz

Die Schweiz hat selbstredend ein Interesse an möglichst grosser Stabilität und Frieden in ihrer Nachbarschaft. Im weiteren Sinn umfasst dies auch eine Stabilisierung der unkontrollierten Migration vom Süden in den Norden. Die Schweiz hat aber auch wirtschaftliche Interessen in der Mittelmeerregion. Im Maghreb befinden sich mit Algerien und Libyen zwei der wichtigsten Lieferanten fossiler Energieträger für die Schweiz. Die gesamten Staaten der Region bieten mit ihren expandierenden Märkten und dank kurzen Transportwegen potentiell wichtige Absatzmöglichkeiten für schweizerische Produkte und Dienstleistungen. Ihre geographische Nähe und das relativ tiefe Lohnniveau machen sie zudem zu attraktiven Produktionsstandorten für die Schweizer Industrie.

Bedeutung und Engagement

Der Bundesrat hat den Mittelmeerraum im Aussenpolitischen Bericht 2000 als für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik prioritär bezeichnet und in der Folge am 11.05.2001 die Strategie der Schweiz für den südlichen und östlichen Mittelmeerraum genehmigt.

Die Schweiz pflegt mit allen Mittelmeeranrainern diplomatische Beziehungen von mehr oder weniger grosser Intensität. So führte das EDA im Jahr 2004 Programme und Projekte für rund CHF 40 Mio. durch. Das Engagement der Schweiz wird in der Region positiv wahrgenommen, weil sie einerseits nie als Kolonialmacht aufgetreten ist und andererseits nicht im Verdacht steht, eine versteckte Agenda zu haben.

2. Der Barcelona-Prozess

Der Barcelona Prozess ist seit November 1995 der institutionelle Rahmen der Mittelmeerpolitik der EU und beinhaltet ein umfassendes Konzept der Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten des Mittelmeeres unter gleichberechtigter Teilhabe der südlichen und östlichen Mittelmeer-Anrainer. Ziel dieser Europa-Mittelmeer-Partnerschaft sind Friede, Stabilität und Wohlstand im Mittelmeer-Raum. Der Barcelona Prozess ist das geographische Gegenstück zur Ost-Erweiterung der EU, allerdings ohne Beitrittsperspektive. Er wird konkretisiert und ergänzt durch das Nachbarschafts-Konzept der EU, das die Schaffung eines Raums ge-

meinsamen Wohlstands und gemeinsamer Werte, die Verringerung der Armut, eine stärkere wirtschaftliche Integration sowie verstärkte politische und kulturelle Beziehungen mit den angrenzenden Nachbarregionen bezweckt. Die Zusammenarbeit im Rahmen des Barcelona Prozesses ist in allen drei "Körben" - politische und sicherheitspolitische Partnerschaft, wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft sowie soziale, kulturelle und zwischenmenschliche Partnerschaft - kontinuierlich ausgebaut worden, auch wenn die zweite Säule ganz klar im Vordergrund gestanden hat.

Schweizer Perspektive

Diese Zielsetzung, die auf eine Stärkung der Stabilität und die Sicherung des Friedens in der Region ausgerichtet ist, ist kongruent mit den Anliegen der Schweiz. Unser Land gehört geographisch und kulturell zu Europa und hat ein grosses Interesse daran, dass dieser Austausch für alle Beteiligten erfolgreich weitergeht. Mit seinen drei Körben und abgestützt auf das Nachbarschafts-Konzept stellt er insbesondere einen idealen Rahmen dar für eine vertiefte Diskussion über eine breite Palette von Themen, einschliesslich die Frage notwendiger Reformen, dar.

Die Schweiz kann als Nicht-Mitglied der EU zwar nicht formell am Barcelona-Prozess teilhaben. Aufgrund der weitgehend identischen Interesselage im Mittelmeerraum stellt dieser dennoch einen hilfreichen Begleitrahmen für die Politik der Schweiz dar und umfasst ganz ähnliche Themen, so etwa die Verbesserung der Regierungsführung, die Stärkung der Zivilgesellschaft, der Respekt der Menschenrechte und des Völkerrechts, der Austausch auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet, die Modernisierung und der Ausbau der (Aus-) Bildung, der Schutz der Umwelt oder auch die Förderung des Handels. In ihrer bilateralen Politik legt die Schweiz dabei das Schwergewicht auf Nischen, in denen sie über besondere Glaubwürdigkeit verfügt, wie etwa das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte. Ergänzt wird das bilaterale Vorgehen im wirtschaftlichen Bereich durch die Mittelmeerstrategie der EFTA, welche bis zum Jahr 2010 eine Grosse Freihandelszone Europa-Mittelmeer realisieren möchte.

Schlussbemerkung

Auch wenn die bisherigen Resultate des Barcelona-Prozesses teilweise hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind und dieser in einem gewissen Mass von der EU-Osterweiterung ausgebootet worden ist, hat er doch einen breit gefächerten, fortwährenden Dialog und eine Zusammenarbeit rund um das Mittelmeer institutionalisiert. Ein solchermassen etablierter Austausch in politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Belangen zwischen arabischen und europäischen Staaten ist zum Auffangen von Spannungen und zur gemeinsamen Problemsuche geeignet, was im heutigen internationalen Kontext einen nicht zu unterschätzenden Mehrwert darstellt. Obgleich sich die Schweiz formell nicht an diesem EU-Prozess beteiligen kann, teilt sie als Land im Herzen Europas vorbehaltlos dessen grundsätzliche Zielsetzung von Frieden, Stabilität und Wohlstand im Mittelmeer-Raum.



10 ans après Barcelone, où en est le partenariat euro-méditerranéen?

Michel FAILLETTAZ⁵⁰

Les trois principaux volets du Processus de Barcelone

Officialisé lors de la conférence de Barcelone des 27 et 28 novembre 1995, le partenariat euro-méditerranéen, appelé également *Processus de Barcelone*, regroupe depuis le 1^{er} mai 2004, les 25 états membres de l'Union Européenne et 10 Etats du Sud et de l'Est de la Méditerranée: Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Israël, Autorité Palestinienne, Jordanie, Liban, Syrie et Turquie⁵¹. La Libye et, plus récemment la Mauritanie, participent en tant qu'observateurs aux conférences ministérielles. Selon la déclaration de Barcelone, le partenariat compte trois volets principaux:

- **Partenariat politique et de sécurité: définir un espace commun de paix et de stabilité** au terme duquel les participants s'engagent, notamment, à agir conformément à la Charte des Nations-Unies et à la déclaration universelle des droits de l'homme, à développer l'Etat de droit et la démocratie, à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales.
- **Partenariat économique et financier: construire une zone de prospérité partagée**, processus qui vise, au travers des accords d'associations, à la création d'une zone de libre-échange initialement envisagée d'ici à 2010 avec pour objectif principal et global, l'amélioration de la compétitivité au sein des économies du sud méditerranéen, l'augmentation de la croissance et, partant, une convergence progressive du niveau de vie des populations concernées vers celles des pays de l'UE.
- **Partenariat dans les domaines social, culturel et humain: développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.** C'est dans le cadre de ce volet qu'a été lancé le projet de «*Fondation européenne Anna Lindh pour le dialogue des cultures*» qui veut promouvoir un dialogue culturel dans le domaine des échanges intellectuels et artistiques.

Le contexte politique et économique en 1995 et son évolution depuis

Au moment de la mise en œuvre du Processus de Barcelone, la région méditerranéenne connaissait une période de stabilité. *Politique* au travers des accords d'Oslo porteurs qu'ils étaient d'une paix à portée de main au Moyen-Orient, *économique* car la situation des pays

⁵⁰ Consul général de Suisse à Marseille.

⁵¹ Chypre et Malte, partenaires initiaux du processus, ayant intégré l'UE à compter du 1.5.2004.

méditerranéens connaissait une convergence macroéconomique incontestable due aux programmes d'ajustements structurels mis en place depuis le milieu des années 1980⁵². Force est de reconnaître que les attentes placées dans ce processus ont été déçues.

La reprise du conflit israélo-palestinien, les attentats du 11 septembre 2001 à New York et du 11 mars 2004 à Madrid, la guerre en Irak sont autant d'éléments qui ont pesé sur l'ensemble de ce processus. Par ailleurs, l'absence d'institutions propres au processus, qui auraient permis d'assurer le suivi des décisions prises au niveau politique est un autre élément qui a conduit à le ralentir, voire à le conduire à l'impasse actuelle. L'élargissement de l'UE, avec l'adhésion de 10 nouveaux pays à compter du 1^{er} mai 2004 a également été un frein, occupée qu'était l'UE à s'élargir à l'est, les pays du sud méditerranéen pouvant avoir le sentiment d'être laissés pour compte.

Dans un document daté du 6 septembre 2000⁵³, la Commission de l'UE relevait les problèmes suivants ayant affecté le processus:

- a) les difficultés du processus de paix au Moyen-Orient;
- b) des procédures de négociation et de ratification des accords d'association plus longues que prévu;
- c) un esprit de partenariat n'ayant pas toujours abouti aux résultats escomptés en matière de droits de l'homme;
- d) les difficultés à appliquer la politique de transition économique prévue par certains partenaires;
- e) le faible volume des échanges sud-sud et un niveau des investissements qui reste inférieur aux perspectives prévues;
- f) la mise en œuvre du programme MEDA freinée par des problèmes de procédures.

En outre, alors que le NAFTA vise exclusivement un *aspect économique* au travers du libre-échange sur le continent nord-américain, le Processus de Barcelone a une connotation nettement plus *politique, voulant concilier les logiques marchandes* avec plus de convergence économique, grâce aux fonds d'aide, aux compensations, etc⁵⁴. L'UE reste à cet égard le principal partenaire commercial des pays méditerranéens pour les marchandises comme pour les services (plus de 50%, voire plus de 70% des exportations pour certains pays). Elle est le premier investisseur direct étranger dans la région et la première source d'assistance et de moyens de financement, puisqu'elle accorde chaque année près de 3 milliards d'€ en prêts et aides non remboursables. Malgré cela, l'écart des niveaux de développement entre les deux rives continue d'augmenter, alors même que c'était l'amélioration des conditions de vie des populations de ces pays en général qui était visé avec pour conséquence souhaitable, une immigration et des conditions de sécurité mieux contrôlées en direction de l'UE.

Quant aux accords de libre-échange, les pays du sud redoutent qu'ils ne mettent à mal la compétitivité de leurs entreprises faces à celles du nord, sans compter les pertes de recettes fiscales dues à l'abolition des droits de douane. Craintes d'autant plus fortes que les pays du nord ne sont guère pressés de libéraliser les échanges de produits agricoles, un secteur dans lequel les pays du sud sont plus performants.

⁵² source: FEMISE, février 2005: le partenariat euro-méditerranéen.

⁵³ Nouvel élan pour le processus de Barcelone; www.europa.eu.int.

⁵⁴ Déclarations de M. Jean Reiffers, de l'Institut de la Méditerranée, Marseille.

Processus d'évaluation parmi les membres du partenariat

A intervalles réguliers, l'institut EuroMeSCo réalise des évaluations auprès des gouvernements des membres du partenariat dont le résultat permet une meilleure perception des progrès et des blocages du processus. La dernière a été préparée à la fin 2003⁵⁵.

Parmi les nombreux points de cette évaluation intéressante, il ressort que

- d'un point de vue européen, il manque une volonté *politique* des pays du sud à une intégration; dans ces conditions, un nombre significatif de partenaires propose une réforme dans une certaine mesure du partenariat euro-méditerranéen; le manque d'influence du partenariat a par ailleurs été démontré lors de l'occupation de l'île de Leila-Perejil par le Maroc, une crise qui n'a pu être dénouée qu'avec l'aide des USA;
- le processus de paix au Moyen-Orient étant de facto exclu du partenariat politique et de sécurité, c'est l'aspect économique qui est désormais prépondérant pour les pays du Sud;
- d'une manière générale, le blocage de la situation au Moyen-Orient est perçu soit comme un *empêchement* soit comme une *excuse* pour ne pas progresser avec les réformes économiques;
- du point de vue des pays du Sud, le partenariat n'existe que pour répondre aux *besoins sécuritaires de l'UE*;
- en ce qui concerne le volet économique, les pays du sud critiquent le *manque de résultats du processus* alors que les pays du nord semblent *indifférents* au fait que les échanges commerciaux n'aient pas augmenté depuis son implantation;
- l'exclusion des produits agricoles du partenariat *préoccupe* le sud (alors que les pays du sud de l'UE s'opposent à leur inclusion pour des raisons de protectionnisme);
- la modernisation des industries avec les pertes d'emplois qu'elle implique, couplée au renflouement nécessaire des finances étatiques alors que les recettes douanières diminuent, est perçu dans le sud comme le plus grand problème du volet économique;
- compte tenu du manque de résultats dans le volet économique, le Sud estime que l'UE est plus intéressée à limiter le *terrorisme et l'immigration* que de favoriser son développement économique;
- en ce qui concerne le volet culturel et social, c'est le *manque de visibilité* et d'initiatives prises pour améliorer le niveau de connaissance de ce processus, tant au Nord qu'au Sud, qui est regretté;
- les pays du sud ont le sentiment de ne pas maîtriser le processus et estiment qu'il ne s'agit pas tant d'un «partenariat» que d'une *initiative européenne* à laquelle ils ont de moins en moins part. Pour que l'influence du nord soit acceptée au sud, encore faudrait-il que les pays du sud puissent aussi peser sur les décisions de l'UE ;

⁵⁵ Cette évaluation est intégrée dans le document "The Status of the Euro-Mediterranean Partnership, George Joffé". www.euromesco.net.

- cette absence de reconnaissance, couplée au blocage du processus de paix au Moyen-Orient et le sentiment que l'UE use de doubles standards en matière de droits de l'homme *mine* le processus de Barcelone;
- dans leur grande majorité, les pays membres estiment que les USA devraient continuer à rester *exclus* du partenariat.

Problèmes et perspectives dans les différents volets de la déclaration de Barcelone

Partenariat politique et de sécurité

La coopération dans ce domaine, bien que s'étant approfondie, n'a pas été aussi rapide que souhaitée. Le *partenariat n'a pas eu d'effets directs* sur les différents conflits qui affectent la région (israélo-palestinien, Sahara Occidental, Chypre).

Des points positifs sont tout de même à relever, suite notamment à une série de corrections entreprises dès 2000:

- Par rapport à 1995, les relations euro méditerranéennes se déroulent dans un cadre institutionnel désormais mieux défini et mieux structuré. L'assemblée parlementaire euro méditerranéenne, qui a tenu sa première session plénière en mars 2005 au Caire, est dotée d'un pouvoir consultatif; elle contribue à renforcer la visibilité et la transparence du processus.
- La politique européenne de voisinage tend à améliorer la coopération entre l'UE et ses voisins du Sud et, par là, renforce le processus de Barcelone. Au travers des accords d'association, qui posent le cadre contractuel des relations en question, les plans d'action servent à concrétiser les engagements pris, notamment en vue du renforcement du dialogue politique et en matière des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, de la consolidation des échanges commerciaux ou de coopération technique en matière de lutte contre la migration clandestine ou la criminalité organisée⁵⁶.
- La Commission, après avoir intensifié sa coopération avec cinq pays (l'Autorité palestinienne, Israël, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie), s'intéresse maintenant à l'Égypte et au Liban. En ce qui concerne l'Égypte, la politique européenne de voisinage va au-delà de l'accord d'association existant et tend à consolider la démocratie et l'état de droit, à coopérer plus étroitement dans les domaines économique ainsi que de la politique étrangère et de la sécurité. L'accord d'association avec le Liban allant entrer en vigueur prochainement, le futur plan d'action dans le cadre de la politique de voisinage devrait permettre de fixer des priorités communes en matière de démocratie et état de droit ainsi que de favoriser la coopération économique et commerciale.

Au travers de ces différentes étapes, il est espéré que les administrations publiques de l'UE auront une meilleure perception des nations méditerranéennes et que celles-ci seront à leur tour mieux à même de connaître le processus d'intégration européen.

A l'issue de la VII^{ème} conférence Euro Méditerranéenne des ministres des AE qui s'est tenue au Luxembourg les 30 et 31 mai 2005, il a été relevé que des progrès ont été faits en matière de coopération dans les domaines politiques et de sécurité, mais qui ne sont pas à la mesure

⁵⁶ Source: J. Asselborn: la Politique européenne de voisinage.

des attentes. En effet, le *partenariat n'a pas eu d'effet direct sur les principaux conflits de la région*, en particulier au Proche-Orient. Reconnaisant la *primauté du quartet* pour la mise en œuvre des objectifs de la feuille de route visant à trouver une solution au conflit israélo-palestinien, le partenariat euro-méditerranéen voit dès lors *sa contribution avant tout dans une coopération dans les secteurs industriels et économiques*.

Partenariat économique et financier

Si des progrès ont été enregistrés dans le Processus de Barcelone, c'est plus dans le domaine économique et dans ses objectifs commerciaux que dans ceux liés aux réformes politiques ou aux questions sociales.

Tous les produits industriels d'origine méditerranéenne ont désormais libre accès au marché de l'UE. Pour leur part, les pays méditerranéens devraient éliminer les barrières tarifaires sur les biens industriels provenant de la zone UE progressivement sur une période de 12 ans. Une zone de libre-échange devrait pouvoir être instaurée entre les premiers pays signataires des accords d'association. Des progrès restent toutefois à faire dans le domaine de la libéralisation des services et du commerce des produits agricoles.

Des accords d'association sont actuellement en vigueur avec le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie, Israël, l'Autorité palestinienne et le Liban. L'accord signé avec l'Algérie est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2005 (impliquant le démantèlement des droits de douane sur quelque 2000 produits dans une première phase) et celui avec la Syrie a été paraphé. Le processus de création d'un véritable marché régional est freiné, notamment par la lenteur de l'intégration des pays méditerranéens entre eux. La fragmentation persistante de ces marchés entrave les investissements tant nationaux qu'étrangers. Les échanges intra régionaux sont inférieurs à 15% du total et sont les plus faibles du monde pour une région de cette taille, selon une communication de la Commission européenne en préparation à la réunion des ministres des AE du partenariat. La commission attribue à un *certain manque de fermeté dans la poursuite des réformes et dans la gestion des problèmes posés par la libéralisation de l'économie et du commerce* le fait que le niveau des richesses n'ait pas sensiblement augmenté au cours des dernières années. Le sud méditerranéen commerce avec le nord, mais pas avec ses voisins.

La signature, en février 2004, de l'accord de libre échange d'Agadir entre l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie a été sans doute le développement le plus significatif en matière d'intégration régionale de la zone méditerranéenne. Des accords bilatéraux de libre-échange ont en outre été conclus par la Turquie en 2004 avec le Maroc, la Tunisie et l'Autorité palestinienne, qui favorisent l'intégration régionale dans la zone méditerranéenne.

Mais en dépit de ces aspects positifs, les Ministres réunis au Luxembourg ont relevé que le processus de libéralisation a été lent et que celui visant à créer un véritable marché commun à toute la région est encore à terminer, notamment afin d'attirer des investissements directs étrangers⁵⁷.

Le conflit persistant du Sahara occidental plombe en particulier le processus d'intégration au sein de l'Union du Maghreb arabe.

Il faut relever, au nombre des éléments positifs, que sur mandat de la Commission, des pourparlers concernant la libéralisation du commerce de produits agricoles et de produits de la pêche pourraient être entamés au cours du second semestre de 2005 avec pour objectif de

⁵⁷ Conclusions de la conférence euro méditerranéenne des 30/31.5.2005 des ministres des AE.

les conclure dans un délai d'un an. Il s'agit en l'occurrence d'aligner la libéralisation des échanges de ces produits sur l'objectif d'une zone de libre-échange en 2010.

En outre, l'harmonisation des législations techniques dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité est un projet qui a débuté en juillet 2003. Au travers de la politique européenne de voisinage et avec l'assistance qu'elle permet, des efforts sont entrepris pour permettre «la mise à niveau de la réglementation et des infrastructures».

La Commission a été invitée à évaluer la création d'une Banque de Développement euro-méditerranéenne sur le modèle de la «Facilité Euro-méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat - FEMIP», qui accorde des prêts pour € 2mrds par an.

Par le biais de programmes financés par MEDA, des projets dans le domaine de l'environnement ont été mis en place. Il est estimé que la dégradation de l'environnement affecte à raison de 3 à 6 % du PIB, justifiant ainsi le bien-fondé économique de toute aide dans ce secteur.

Enfin, dans le domaine des transports (sécurité de la navigation maritime notamment), de l'énergie (intégration des marchés de la région, projets liés au gaz dans l'est-Méditerranée) et de la société de l'information, des efforts ont été entrepris entre les partenaires du processus, qui sont en partie financés par le biais de MEDA.

Partenariat dans les domaines social, culturel et humain

Sans avoir permis une avancée significative au niveau de la démocratisation des sociétés auxquelles il s'adresse, le processus de Barcelone a néanmoins permis la mise en place d'un certain nombre de structures à même de renforcer la coopération et la confiance. A noter dans ce contexte le rôle apprécié par les partenaires euro-méditerranéens de la «Mediterranean Academy of Diplomatic Studies⁵⁸», la coopération en matière de défense civile et celle existant au sein de l'EUROMESCO (réseau d'instituts de recherches indépendants et de centres universitaires).

Au travers de la mise en place de la «Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures», c'est la première institution commune à tous les pays partenaires qui, avec la Commission européenne, s'en partagent le financement. Cet organe, inauguré à Alexandrie le 20 avril 2005, vise à améliorer la visibilité du partenariat au moyen d'un dialogue accru dans les divers domaines de son ressort. Il devrait permettre la création de réseaux virtuels d'universités dans la région euro méditerranéenne, aider à combattre les idées reçues et l'hostilité dues à l'ignorance et à favoriser un véritable partenariat entre les peuples. Suivant les principes de la déclaration de Barcelone, il s'agirait de concevoir, *au travers de cette fondation, une stratégie régionale contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance*. Dans le domaine des droits de l'homme, le Processus de Barcelone a permis d'instituer divers dialogues à un niveau institutionnel ou informel avec plusieurs partenaires et, au travers de programmes nationaux et régionaux qui seront mis en place entre 2005 et 2006, devrait contribuer à renforcer les efforts fournis dans ce domaine, notamment en vue de moderniser le secteur juridique des pays concernés.

Des programmes de soutien en faveur de l'enseignement et de la formation professionnelle sont financés par le biais du MEDA. Pour la période 2000-2006, ce sont plus de € 700 mios qui ont ainsi été alloués à ce secteur.

⁵⁸ Institution créée suite à un accord entre le gouvernement maltais et la Suisse (financement de la DDC).

Faisant un gros effort financier, auquel d'autres bailleurs de fonds tels que la BEI, la Banque Mondiale et le PNUD, pourraient se joindre, l'UE souhaite sensibiliser les partenaires du sud méditerranéen à l'importance qu'il y a à atteindre trois objectifs principaux: *l'éradication de l'illettrisme dans la région, la scolarisation de tous les enfants dans le système primaire et l'élimination des inégalités entre les filles et les garçons à tous les niveaux du système éducatif.*

Près de 5 millions de ressortissants des pays méditerranéens partenaires –essentiellement du Maroc, d'Algérie et de Turquie- résident aujourd'hui légalement dans l'UE (double-nationaux non comptés). A terme et compte tenu de l'évolution démographique de l'UE, de nouveaux migrants devront venir renforcer la main d'œuvre. Alors que les pays du Sud aimeraient un débat sur le racisme et la xénophobie, les pays du Nord souhaitent intensifier la coopération pour prévenir des tragédies humaines en Méditerranée lors de tentatives d'entrée clandestine sur le territoire de l'UE. Une série d'actions destinées à favoriser la coopération dans ces domaines devraient être mises sur pied d'ici à 2007.

Selon un commentaire de la Commission européenne⁵⁹, depuis 1995, les menaces qui pèsent sur la sécurité du partenariat se sont sérieusement aggravées. Elles ne sont aussi manifestes dans aucun autre domaine que la lutte contre le terrorisme. Des progrès ont été faits pour renforcer la coopération entre les polices, les pouvoirs judiciaires et d'autres autorités mais il n'en reste pas moins encore beaucoup à faire pour susciter la confiance nécessaire à une intensification des échanges d'informations sur les dangers potentiels que représentent certaines organisations et certains individus. ... La commission a proposé que les partenaires euro-méditerranéens engagent un débat sur un code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme, notamment ses aspects financiers, pour parvenir à un accord avant la fin de 2007.

Les institutions du processus de Barcelone et les autres moyens mis en place

MEDA⁶⁰ est le principal instrument de financement pour la mise en œuvre du Partenariat Euro-Méditerranéen. En ce qui concerne les ressources financières, ses priorités sont, dans le domaine bilatéral:

- de favoriser la transition économique en préparant le libre-échange, d'améliorer la compétitivité des économies locales, de permettre un développement économique durable, en particulier dans le secteur privé;
- de renforcer l'équilibre socio-économique en favorisant des mesures dans le domaine social.

A noter que les programmes d'assistance financière à la Turquie ne passent pas par MEDA mais par la Direction Générale Elargissement qui planifie et coordonne ces activités.

Les fonds alloués par le biais de MEDA et par la Banque Européenne d'Investissement sont les suivants.

1995-1999	MEDA I	€ 3.4mrds
	BEI	€ 4.8mrds
2000-2006	MEDA II	€ 5.3mrds
2000-2007	BEI	€ 6.4mrds

Lors d'une conférence ministérielle qui s'est tenue à Marseille en novembre 2000, il a été décidé de renforcer le lien qui existe entre l'attribution d'aides financières et la mise en place

⁵⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen; 10^e anniversaire du partenariat euro-méditerranéen.

⁶⁰ MEDA I couvrait de 1995 à 2000 alors que MEDA II couvre la période 2000-2006. MEDA II a vu un renforcement des contrôles au niveau des débours et de la bonne gouvernance.

des réformes initiées par les partenaires méditerranéens dans le cadre des accords d'association. Un moyen sans doute efficace pour faire avancer les plus récalcitrants.

Pendant politique de ce que le MEDA est à l'économie, avec pour but de promouvoir, d'assister et de contribuer à la consolidation du processus de Barcelone, l'**Assemblée parlementaire euro-méditerranée (APEM)** comprend 240 membres, dont la moitié provient du pourtour sud de la Méditerranée et l'autre moitié de l'UE. Elle a été officiellement mise en place à Athènes en mars 2004.

L'APEM n'a pas de pouvoir de décision, mais adopte des résolutions et peut adresser des recommandations à la Conférence des Ministres des affaires étrangères euro-méditerranéens, au Conseil européen et à la Commission de l'UE.

Trois commissions parlementaires permanentes ont été instituées qui correspondent aux trois principales formes de partenariat instituées par la Déclaration de Barcelone (politique, sécurité et droits humains; affaires économiques, financières, sociales et d'éducation; affaires liées à la qualité de la vie, aux échanges humains et à la culture).

Relevons enfin que, pour renforcer la visibilité du processus de Barcelone auprès de la population et des institutions, tant au sud de la Méditerranée qu'au sein de l'UE, toute une série de mesures ont été prises dans la perspective du 10^{ème} anniversaire de cette déclaration, notamment:

- en déclarant 2005 l'année de la Méditerranée;
- en créant un logo tout spécialement pour Euromed;
- en convoquant une rencontre euro méditerranée des Médias qui aura lieu à Marseille les 17 et 18 octobre 2005 (invitation adressée par les organisateurs à une cinquantaine de journalistes et d'éditoriaux des pays du pourtour méditerranéen et vraisemblablement le même nombre du côté des médias de l'UE).

En tout état de cause, la conférence ministérielle qui célébrera les 10 ans du processus et qui se tiendra à Barcelone à fin novembre 2005 devrait être l'occasion de rappeler l'importance du partenariat pour l'ensemble des pays qui entourent la Méditerranée.

Implications pour la Suisse?

Dans son article intitulé «La Méditerranée arabe: un axe prioritaire pour la politique étrangère suisse»⁶¹, F. Piccand estimait que *la Suisse se trouve dans une relation d'interdépendance étroite avec les pays du Maghreb et du Proche-Orient, pour des motifs de proximité géographique mais aussi en raison de facteurs économiques politiques ou encore humains*. L'absence d'un point d'interrogation à l'issue de l'énoncé du titre de son article est certainement justifiée.

Ce qui est bon pour l'UE l'est aussi pour notre pays. Si, traditionnellement, les pays du sud-est européen, et plus particulièrement la Turquie, ont fourni à notre pays les plus grands contingents de travailleurs immigrés hors UE et qu'au travers de ceux-ci nos liens avec ces pays se sont mieux développés, il n'en demeure pas moins qu'une zone de stabilité et de prospérité autour de *l'ensemble* de la Méditerranée ne peut qu'être profitable à tous, Suisse incluse.



⁶¹ Politorbis, No.35, 1 (2005).

The Euro-Mediterranean Partnership in the run-up to the 10th anniversary of the Barcelona Declaration

Alexandre ZAFIRIOU⁶²

This paper will concentrate on the political aspects of the European Union's involvement with its Mediterranean partners and argue that the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) or Barcelona Process has proved to be a credible model of regional cooperation between the EU and its Mediterranean partners. The Summit due to take place in Barcelona on 27-28 November 2005, commemorating the 10th anniversary of the Barcelona Declaration, may provide the opportunity to introduce changes and a new focus aimed at responding to the formidable challenges faced by the region.

The EMP as a model of cooperation

The EMP⁶³ has since 1995, the year of the launching of the Barcelona process between the EU and the 10 countries of the Mediterranean region (25 EU Member States, Algeria, Morocco, Tunisia, Egypt, Jordan, Palestinian Authority, Lebanon, Syria, Turkey, Israel), developed into a significant political exercise of cooperation and partnership between the participants, in a unique intergovernmental setting against the background of issues such as the persisting Arab-Israeli conflict, the terrorist attacks in New York, Casablanca, Istanbul and Madrid, and the war in Iraq, which all appear regularly on its agenda. Many analysts have provided numerous explanations that range from dismissing it as marginal, to underlining its uniqueness. However, the Mediterranean region has recently come to be at the forefront of the international agenda and provided the Barcelona Process with a clout that could not be imagined in past years. What has been the secret of its success?

Perhaps the fact that the EU wants to promote its role as a major civilian actor in the international setting and "export" its model of stability, through cooperation, to its immediate neighbourhood, has projected a powerful and attractive image to its Southern Mediterranean partners; perhaps the wide set of tools which are aimed at mobilising its partners in a "comprehensive" manner to create an "area of peace and stability", addressing simultaneously the security, economic, developmental and social concerns of the Mediterranean partners, struck

⁶² Alexandre Zafiriou is Principal Administrator currently dealing with the Barcelona Process at the External Relations Directorate of the Council of the European Union.

⁶³ Euro-Mediterranean Conference (1995), Barcelona Declaration and Work Programme, 27-28 November, 1995. The EMP includes three broad areas of policy, the so-called "chapters", i.e. political and security, economic and financial aimed at creating a free trade area by 2010, and a socio-cultural dialogue. The EU represents the main trading partner of the region, in goods and services, and its largest provider of financial assistance and funding, with 3 billion euro per year in loans and grants. Under the EU MEDA programme, several programmes cover all aspects of the partnership. Though mainly bilateral, its regional dimension has provided, through MEDA I and II, more than 9,7 billion euro and grant support is now over 800 million per year. MEDA II covers the period 2000-2006 and amounts to 5,35 billion euro.

the right chord at a moment of great doubt as to how interstate and inter-regional relations should be managed, following the collapse of the Soviet empire and of bi-polarism. This was confirmed by the Common Strategy on the Mediterranean region (Common Strategies being used as an instrument of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP)), adopted by the European Council on 19 June 2000, which reaffirmed the principles and objectives of the EMP while extending its reach to new areas of EU activity, such as Justice and Home Affairs and the European Security and Defence Policy (ESDP).

The crisis in the Middle East, caused by the outbreak of the intifada in September 2000, affected the political will to advance in the political and security chapter and prevented the adoption of the draft Euromed Charter for Peace and Stability; however, pragmatic low-key cooperation with regard to partnership building, continued at Senior Official level, in concrete areas such as civil protection, through the pursuit of a pilot project, training seminars for young diplomats, the Euromesco (Euro-Mediterranean Study Commission) network of foreign policy institutes, while new sensitive areas were tested inter alia through the holding of ad hoc meetings. The above might not entirely explain the acceptance and "resilience" demonstrated by the Euro-Mediterranean partnership; in fact, the EU has actively pursued and encouraged the institutionalisation of this unique multilateral dialogue, which has allowed Ministers and Senior Officials from the two shores of the Mediterranean (involving, at this stage, 37 countries of the Euro-Mediterranean region) to meet, at regular intervals, and discuss the issues of the region in most areas of public concern and cooperate intensively in seeking common solutions. In that respect, the Valencia Ministerial Conference in April 2002, under Spanish Presidency, constituted an important landmark, as it put forward an Action plan with concrete areas of cooperation in the security area notably relating to ESDP, the fight against terrorism, non proliferation, or civil protection; it also agreed to a regional programme which initiated pragmatic cooperation on drug trafficking, organised crime, migration and terrorism, (the programme was agreed under the third chapter of the Barcelona Process)⁶⁴.

Furthermore, the EMP remains the only forum in which Israel and the Arab countries sit around the same table. In that respect the Euromed Ministerial Conferences have provided the opportunity for the foreign ministers the thirty seven countries currently attending those meetings to raise several of the issues of concern to the region. EU troika meetings with Israel and the Arab participants, held in the margins of each Euro-Mediterranean Ministerial Conference as well as the Ministerial working dinner, traditionally focus on the Middle East Peace Process (MEPP); the subjects raised have inter alia also included democratisation in the Mediterranean countries, recent initiatives on the region, the fight against terrorism. The objective has always been, in parallel and independently of the MEPP, to create a favourable political environment to contribute to the easing of tensions in the region and thus facilitate a solution to the conflict. Perhaps the most dramatic Euromed Conference was held under the Belgian Presidency, in the aftermath of the 9/11 attacks in New York, during which the need for a venue for contact and dialogue was intensely shared by all participants.

Significant work has been accomplished in areas such as trade, environment and sustainable development, industrial and business cooperation, transport, energy, information and communication technology, education and vocational training, cultural heritage, audiovisual, justice and home affairs, youth exchanges, social issues, science and technology. More than 11 Euromed Conferences of Ministers for Foreign Affairs and 21 sectoral Ministerial meet-

⁶⁴ Vth Euro-Mediterranean Conference (2002) of Foreign Ministers, Valencia, 22-23 April 2002, Presidency Conclusions: Cooperation in the field of Justice, in combating drugs, organised crime and terrorism as well as cooperation in the treatment of issues relating to the social integration of migrants, migration and movements of people.

ings have covered a multitude of subjects and have contributed significantly to building bridges among all partners.

This dialogue has recently acquired a parliamentary dimension through the setting up of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly with specialised commissions and sub-committees, as well as an important cultural dimension through the setting up, in Alexandria, of the Anna Lindh Euromed Foundation for the dialogue between cultures, in memory of the late Foreign Minister of Sweden also at the center of an extensive network of contacts.

Following its eastward enlargement, the interest of the EU in its immediate vicinity coincided with the moment when several voices on both sides of the Atlantic started calling for the urgent need to accelerate reforms in the Arab world. These calls were made more explicit in the Arab Human Development Reports, produced under the auspices of the UN, calling for urgent social transformation in the Arab world through, inter alia, improved education and empowerment of women. They were followed by important initiatives for the wider region, first the Eisenstat initiative under the Clinton administration, followed by the US Middle East partnership initiative (MEPI) by the Bush administration, which was presented in June 2004 to the G8 as "the Greater Middle East Initiative", renamed in December 2004 as the Broader Middle East-North Africa Initiative (BMENA). The governments of several Mediterranean Partners reacted with caution, but responded both collectively (Statement of the Arab Summit in Tunis in 2004, "On the Drive for Development and Modernisation in the Region", reaffirmed at the Algiers summit in 2005, Sanaa and Alexandria Declarations) and individually through the adoption of national reform programmes.

Thus, in March 2003, the EU set out its perception of its close vicinity in the East and the South, with the vision to create a "ring of friends", to integrate as closely as possible. This approach was made explicit in the European Neighbourhood Policy (ENP)⁶⁵ which set forth a proposal by the EU to offer its close partners a stake in the EU's internal market in exchange for progress in the implementation of measurable political and economic reforms, to be taken forward by partners in a differentiated manner. Despite the initial cold reactions by some Mediterranean partners in being singled out in this manner, without previous consultation, it is now widely acknowledged that the Action Plans, negotiated under this new policy with Mediterranean partners which already have an Association Agreement with the EU, do offer a significant improvement in the method of dealing with the various areas of public policy; the setting-up of specialised subcommittees dealing with several sensitive issues, i.e. migration, asylum, terrorism, etc., aim at a substantial upgrading of the bilateral relationship between the Med Partners and the EU. The insistence on ensuring that progress in the various fields should be rewarded, was aimed at providing an incentive for change⁶⁶. However, the advancement of the bilateral track should not prejudice the pursuit of the regional activities of the ENP: trans-border and trans-regional cooperation possibilities, to be financed by the European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI)⁶⁷, are currently being examined.

⁶⁵ EC (2003a) Communication on the Wider Europe, Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003.

⁶⁶ The negotiation of the ENP Action Plans is a complex political exercise, with the Commission negotiating on behalf of the EU Member States and the final agreement to be endorsed by both parties in the framework of the Association Council set up by the existing Association Agreements with the partner countries. The first Action Plans under the ENP (Israel, Jordan, Morocco, the Palestinian Authority and Tunisia) were endorsed by the EU Council on 13-14 December 2004. They provide an agenda for work for the next 3 to 5 years, and their implementation will be taken forward by the subcommittees set up in the framework of the Association Agreements.

⁶⁷ EC (2003c) Paving the way for a New Neighbourhood Instrument, COM(2003) 393 final, Brussels, 1 July 2003.

The EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East may be considered as a European response to the American ideas. Following a request by the European Council in December 2003, addressed to the Presidency, the High Representative for the CFSP/Secretary-General of the Council, in cooperation with the Commission, an "Interim report" was drawn up as a basis for further consultations with the governments of the Mediterranean and the Middle East. The issues of reform and democratisation were also debated at the Dublin Euromed Mid-term Ministerial meeting on 5-6 May 2004. In this report, while stressing that any reform initiative should be generated from within the societies involved, the EU underlined from the outset, its clear commitment to pursue the Middle East Peace Process through the implementation of the Roadmap, perceived to be central to the success of such a policy; it stressed that this would not be a pre-condition for confronting the urgent reform challenges facing the countries of the region. The final report was adopted by the European Council, in Brussels, on 17-18 June 2004. It is important to note that it proposes to build on existing structures such as the EMP and cooperation with the Gulf Cooperation Council (GCC) and develop frameworks for cooperation with countries for which there is no bilateral or regional framework.

Against the background of these numerous initiatives, it became apparent that the Barcelona approach already contained several of the recommended measures; several partner governments consider that in the framework of the Euro-Mediterranean process, they have already made the political commitment to engage reforms, seeking to transform and adapt their national and administrative structures. It has been claimed that the recent US initiatives were "modelled" on the Barcelona Process.

In parallel, the EU has developed its perception of the international environment by defining a European Security Strategy (ESS), which was adopted by the Brussels European Council in December 2003⁶⁸, in which the security of its immediate neighbourhood, notably the Mediterranean region, is perceived to be vital to its interests. The ESS makes a clear link between security and human rights, good governance and rule of law, thus confirming the main content of the first chapter of the Barcelona Declaration. The EU thus confirmed its effort to develop its role as a civilian power by working to promote effective multilateralism or regional cooperation in the framework of the EMP.

The Barcelona process, enhanced by the ENP, has been confirmed by the recent Euromed Ministerial Conferences to constitute the central instrument for partnership and dialogue for the Mediterranean; this in turn should lead to achieving the objectives of the political, social and economic reforms generated from within the societies concerned. The formulation of the numerous initiatives for the region triggered several calls by Mediterranean partners, inter alia during the Euromed Ministerial Conferences, for an appropriate articulation and clarification of the different frameworks in which they were pursued. The EU underlined its readiness to cooperate with other actors with a view to achieving complementarity with all those initiatives. As a recent report (drawn up by the Euro-Mediterranean network of Foreign Policy Institutes) assessing the EMP noted, the proliferation of US and EU reform initiatives was a source of anxiety for Mediterranean partners because of the fear of a dilution of the Barcelona Process and because of the often perceived implicit transatlantic connotations of certain initiatives. Following the mixed reactions of several Mediterranean partners, who found themselves suddenly at the centre of international attention, efforts to coordinate the above-mentioned initiatives are still ongoing.

⁶⁸ Council of the EU, "European Security Strategy", Brussels 12 December 2003, Press release, 14p.

The assessment of the past ten years reveals a mixed picture⁶⁹. The wide array of ongoing activities has developed regional cooperation, increased awareness of the process of European integration and has, without doubt, developed the cooperative potential of partners through intensive administrative coordination. The feeling prevails, however, that the full potential of the opportunities offered by the partnership still remain to be exploited.

The 10th anniversary of the Barcelona Declaration

The tenth anniversary Summit to be held in Barcelona on 27-28 November 2005 will provide an opportunity for the Barcelona Process to be relaunched; the main challenge will be to identify the ways to make this approach more relevant in addressing the vital challenges facing the region.

The Commission has outlined a five-year programme aimed at consolidating the strategic links with the Mediterranean partners⁷⁰. As was discussed at the recent Euromed Ministerial Conference held in Luxembourg on 29-30 May 2005⁷¹, at the upcoming Summit, partners will seek to agree on a Declaration and an outcomes-oriented action plan with medium-term targets and common objectives in the key areas such as good governance, economic reform and growth, education, justice and migration.

The civil society of the region is expected to contribute: two important recent developments, i.e. the establishment of the Euro-Mediterranean Non-governmental Platform and the Anna Lindh Foundation for the dialogue between cultures, should both facilitate this.

The prevailing security perceptions on the two shores of the Mediterranean are still far apart and should be further studied and understood. The "holistic" manner in which the EU has dealt with security challenges has been contested by some Mediterranean partners, who often prefer distinguishing between soft and hard security issues, while poverty, good governance, corruption or migration are perceived as sovereignty-related political issues, to be dealt with without outside interference; however, the EMP has greatly contributed in providing a forum for permanent consultation and dialogue even on those issues. Furthermore, through the Neighbourhood Action Plans, subcommittees are being set up to address these issues. The pragmatic approach should continue to be applied through the discussion of sensitive issues such as terrorism, non-proliferation, organised crime and drug trafficking. The method contained in the ENP, ie benchmarking and differentiation in the several sectors appears to be a promising way to follow up on concrete commitments both bilaterally and regionally. ESDP tools and mechanisms should continue to be the subject of information seminars with Mediterranean partners and cooperation in this field should be developed. Unfortunately, because of the tragic terrorist attacks, cooperation in fighting terrorism has been brought to the forefront of all political agendas. In that respect, strengthening police cooperation and increasing the pace of exchange of information on terrorist networks should be explored.

Existing partnership-building measures should continue and be developed further, i.e. information seminars for young diplomats in the Mediterranean region; the Euromesco network of Foreign Policy Institutes which promotes academic contributions and exchanges;

⁶⁹ See also Euromesco Report: Barcelona Plus, Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States, April 2005, Euromesco Secretariat, IEEI, Lisbon, 76 P.

⁷⁰ EC (2005) Communication: A work programme to meet the challenges of the next five years, COM(2005) 139 of 12 April 2005.

⁷¹ Euromed Report, Ed No 90, Agreed Conclusions for the VIIth Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs (Luxembourg, 30-31 May 2005) of 1 June 2005.

cooperation in civil protection where successful work has been under way following the lessons learned from a pilot project in this field, held from 1998 to 2003 and aimed at setting up a Euromed civil protection system for managing natural or manmade disasters.

A crucial issue which is bound to be at the heart of forthcoming deliberations in the run-up to the Summit is that of migration. Increased human mobility is often perceived as a security issue by several EU countries. This is in contrast to what prevailed at the time of the signing of the Barcelona Declaration, when the hope was that the economic progress of the Mediterranean partners would result in limiting migratory flows; reality did not confirm those hopes; managing migratory flows in cooperation with the governments of the Mediterranean partners, in a responsible manner, as is suggested by the ENP's proposed access to the European single market, should become a central policy theme to be addressed in the framework of the Barcelona Process.

Enhancement of the visibility of the Barcelona Process should be actively promoted, with a view to creating a sense of belonging to a region sharing common challenges and jointly seeking ways to address them. Numerous misperceptions have persisted precisely because of the lack of information regarding the Euro-Mediterranean Partnership and the opportunities offered by its inclusive approach. The tenth anniversary and the celebration of 2005 as the Year of the Mediterranean, provide important opportunities to develop a strategy for increased awareness of the ongoing EMP activities. Governmental as well as non-governmental actors should be involved in this endeavour. An important contribution to that effect has been provided in the Euromesco report assessing the EMP, which has put forward the proposal of creating a Euro-Mediterranean Community of Democratic States, based on inclusion within diversity⁷².

Concluding remarks

Ten years after the Barcelona Declaration its main message to its participants remains relevant and compelling: objective: contributing to the development of rule of law and democracy through an inclusive political exercise, refraining from the use of force; means: cooperation which covers virtually all areas of inter-state relations, by partners which, on an equal footing, try to address the challenges of our times. The EU, disposing of a number of important instruments as well as valuable experience in several areas, offers a vision of stability through cooperation; it is intent to consolidate the partnership on the basis of "commonalities" which may bind partners on several projects of mutual benefit and thus create links of partnership and trust. Equally, the Mediterranean partners with their history and traditions, linking them to the European continent and with the will to contribute to addressing the world's challenges, could benefit from a gradual approximation to the European zone. There is no doubt that several improvements will have to be made for the Barcelona Process to remain meaningful and efficient. The Barcelona Summit provides an excellent opportunity for the achievement of this goal.



⁷² Euromesco Report, op.cit.

Partenariat Euro-méditerranéen ou Partenariat euro-arabe?

Bichara KHADER⁷³

En 1995 le partenariat euro-méditerranéen prenait son envol à Barcelone. Aujourd'hui, dix années se sont écoulées et il ne parvient pas à prendre de l'altitude. Comme dirait un anglais, "it took off but flies too low". C'est un constat. Et pourtant à l'heure des bilans les points de vue s'entrechoquent. C'est l'histoire classique du verre à moitié vide ou à moitié plein. Le bilan diffère selon celui qui le fait.

La commission européenne se donne généralement un satisfecit: accords d'association signés, quelquefois à l'arrachée, avec les pays du Sud (sauf la Syrie), stabilisation macro-économique des pays sud-méditerranéens relativement réussie, inflation sous contrôle, programme *Meda* amélioré, réunions périodiques à tous les échelons, aide financière accrue, participation de la BEI plus importante. Certes, la Commission reconnaît des lenteurs dans la ratification des accords signés, les goulots d'étranglements administratifs, l'impact négatif exercé sur l'ensemble du processus de Barcelone du fait de l'aggravation de la situation en Palestine comme en Irak, des retombées de l'après 11 septembre sur les imaginaires croisés, les effets possibles de l'élargissement sur les économies méditerranéennes. Aussi la Commission s'est-elle attelée, dès 2000, à corriger le tir pour faire taire les critiques;

- 1) en introduisant *Meda II* (Mesures d'Accompagnement) et, en le dotant d'une enveloppe de 5,3 milliards d'euros, en engageant la BEI à allouer 6,4 milliards d'euros pour le programme euromed;
- 2) en proposant le Plan de Valence (avril 2002) pour «revitaliser» le processus euro-méditerranéen;
- 3) en créant lors de la réunion extraordinaire des ministres Euromed, réunis au grand complet, à Heraklion (Crète, 26-27 mai 2003) sous présidence grecque, la *Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat* (FEMIP), idée émise lors de la réunion de Barcelone (Octobre 2002);
- 4) en décidant, lors de la conférence de Naples (décembre 2003) la constitution d'une nouvelle assemblée parlementaire en remplacement du forum parlementaire euro-med, et une Fondation pour le Dialogue des Cultures;
- 5) en publiant une importante communication sur «l'Europe Elargie» (COM IO4 final 11.3.2003) pour désamorcer les craintes des pays méditerranéens face à sa politique d'élargissement;
- 6) en proposant un approfondissement des relations globales, sans aller cependant jusqu'à l'admission. Bref, tout sauf les institutions, comme se plaisait à le rappeler Roma-

⁷³ Bichara Khader est professeur à l'Université catholique de Louvain et Directeur du Centre d'Etude et de Recherche sur le Monde Arabe Contemporain(DVLP-SPED). Il est également membre du Groupe des Sages sur le "Dialogue culturel en Méditerranée" de la Présidence européenne.

no Prodi, idée développée dans la Communication de la Commission intitulée «Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage (COM, 393 final 1.7.2003) et dans le document d'orientation «Politique Européenne de voisinage» (COM 373 final 2004).

Parallèlement aux activités de la Commission, la Présidence européenne a mis sur pied «le groupe des sages pour le dialogue des Peuples et des Cultures en Méditerranée» dont le rapport a été publié en 2004 et dont la proposition générale, à savoir la Fondation Euro-méditerranéenne pour le dialogue des cultures, vient d'être définitivement entérinée, avec un siège à Alexandrie.

Au vu de tous ces développements, il se dégage une impression que le Processus de Barcelone est sur les rails et que la Commission veille constamment à ce qu'il poursuive sa route jusqu'au premier terminus: 2010. Il demeure un hic car même si la route est balisée, elle reste semée d'embûches. En effet, si globalement tous les pays européens et méditerranéens s'accordent sur l'opportunité du projet (voyage collectif vers une Méditerranée réconciliée et prospère), nombreux sont ceux qui expriment des doutes quant à la suffisance des moyens et la pertinence de la méthode. Certains vont jusqu'à récuser l'idéologie sous-jacente, voire à se montrer perplexes quant aux objectifs affichés.

Prenons d'abord le cas des Etats membres de l'UE. Il est clair que pour la majorité d'entre eux -et cela est plus patent encore depuis le dernier élargissement-, la Méditerranée n'est pas considérée en soi, mais comme un locus (un foyer) de nouvelles instabilités à endiguer. Si les pays du Nord y prêtent une attention distraite, les pays européens du Sud voient le partenariat à travers le prisme de leur stratégies et de leurs priorités.

Quant aux opinions européennes, en dehors des cénacles fermés des spécialistes ou d'organisations restreintes de la société civile, elles sont tout à fait indifférentes. C'est à peine si le partenariat retient l'attention des medias, davantage attentifs aux questions plus brûlantes (l'Irak), plus immédiates (le terrorisme) ou plus mobilisatrices (les foulards islamiques ou l'immigration clandestine). Combien de medias ont rendu compte du rapport du groupe des sages pour le dialogue des peuples et des cultures? A l'évidence, le partenariat euro-méditerranéen et ses corollaires, l'Europe élargie et la politique de voisinage, n'ont jamais suscité les couvertures médiatiques importantes comme le projet américain de «Grand Moyen-Orient».

Les Etats méditerranéens du Sud baignent aussi dans le paradoxe. Ils ont signé la Déclaration de Barcelone, et sont donc censés connaître les règles du jeu, c'est-à-dire, leur part de responsabilité dans la réussite du projet. Et pourtant, ils traînent dans l'application des mesures entreprises, tardent à améliorer les critères d'attractivité, et s'ils ont enregistré quelques progrès dans la situation macro-économique, les taux de croissance ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins d'une main d'œuvre en gonflement constant. Et au lieu de commencer par balayer devant leur porte (lutter contre les lenteurs administratives, créer un environnement "investment-friendly", en finir avec la corruption, l'économie de rente et l'enrichissement spéculatif et améliorer les fonctionnements des institutions), ils se montrent constamment revendicatifs, tendant à faire endosser à l'UE la responsabilité des lenteurs et des incohérences du processus de Barcelone. Bien sûr que la verticalité excessive des échanges (80% des échanges de la Tunisie se font avec l'UE), l'inégalité du rapport de force (l'UE est 15 fois plus riche que l'ensemble des pays méditerranéens), l'asymétrie dans l'exigence de l'ouverture commerciale, voire les effets potentiels de l'Elargissement, posent de sérieux défis au partenariat euro-méditerranéen et faussent le jeu. Mais s'en étonner, c'est faire preuve de naïveté et s'en lamenter, c'est inutile. Le partenariat ne consiste pas à rivaliser pour se faire allouer une rente sous forme de financement MEDA, c'est surtout agir collectivement

pour promouvoir l'intégration sub-régionale, vider les abcès de fixation qui entravent l'action commune, défendre les droits de l'homme et donner aux femmes la place qu'elles méritent.

Quant aux intellectuels du Sud, ils sont tiraillés par des sentiments contradictoires et appartiennent à plusieurs écoles de pensée. Il y a d'abord ceux qui croient que le partenariat s'apparente à une approche néo-coloniale, qui vise à transformer la Méditerranée en une sorte d'arrière-cour, voire d'annexe de l'UE. Il y a ceux qui y voient au contraire une opportunité historique à saisir, toutes les autres expériences historiques solitaires ayant échoué lamentablement. Puis il y a ceux qui, sans trop idéaliser le projet, pensent que c'est un passage obligé pour forcer la transformation des économies et peut-être le changement graduel et pacifique des élites politiques.

A l'évidence, le partenariat ne suscite pas l'enthousiasme des foules, mais aucun Etat partenaire ne le conteste fondamentalement ou même s'en retire. Il est même question d'y inclure la Libye, voire l'Irak. C'est sans doute le côté surprenant du processus: dans l'inertie il se perpétue.

Mais l'objectif de Barcelone n'est pas que le processus se perpétue mais qu'il aboutisse à la paix, la stabilité et la prospérité en Méditerranée, objectifs déclarés de la Déclaration de 1995. Sans quoi, il ressemblera au processus de paix israélo-arabe, où nous avons eu beaucoup de processus et peu de paix. C'est dire que l'UE devra suivre une politique plus innovante, peut être même plus courageuse et tirer les conclusions des évolutions récentes.

Transformation de l'environnement géopolitique

D'abord, l'environnement géopolitique global en 2005 n'est pas celui de 1995. A l'époque, on était dans une phase d'euphorie: l'URSS était vaincue sans livrer bataille, l'économie européenne sortait du marasme, le processus de paix israélo-arabe venait d'être lancé et semblait se poursuivre. Aujourd'hui le contexte s'est assombri: le processus de paix au Proche-Orient a déraillé, le terrorisme transnational a accaparé l'attention publique, la guerre d'Irak et ses séquelles continuent à occuper le devant de la scène.

Quant à l'élargissement de l'UE à 10 nouveaux membres, il fait sortir Malte et Chypre du groupe PTM (Pays Tiers Méditerranéens), en même temps l'octroi à la Turquie du statut de pays «candidat» la destine à un traitement particulier. De sorte que l'on se trouve aujourd'hui face à deux parties, plus inégales que jamais: 25 + 10, dont 8 pays arabes et Israël (qui n'a pas besoin de partenariat, étant donné son niveau de développement économique et politique et qui bénéficie déjà du libre-échange, et participe aux programmes de Recherche de l'UE) ainsi que la Turquie (qui a déjà signé une union douanière et est un pays candidat).

Vers un partenariat euro-arabe

Il faut que l'UE prenne acte de cette évolution et s'engage dans une autre direction: contribuer à faire émerger une entité politique et économique arabe, appuyée sur un sentiment d'appartenance, sur des flux inter arabes et sur l'urgence de venir à bout de défis communs. Il n'y a pas d'identité méditerranéenne à proprement parler: il y a, à l'évidence, une identité arabe. Les découpages arbitraires de l'espace -en Méditerranée Occidentale, Proche-Orient, Moyen-Orient, Grand Moyen-Orient- diluent l'identité collective arabe. Opérationnels en matière de politiques d'intervention, ils ne sont pas toujours pertinents en termes sociologiques, culturels, voire même géopolitiques. Tout naturellement, l'UE n'est pas habilitée à forcer l'intégration économique et, à fortiori, politique, du monde arabe. Celle-ci demeure

d'abord la responsabilité première des dirigeants arabes. Mais par une sorte d'effet d'annonce, par des incitants multiples, par des conditionnalités positives, par des messages clairs et par une vision fondée sur un avenir solidaire, l'UE peut contribuer à casser le statu-quo actuel et amorcer les transformations souhaitées.

Pourquoi une politique arabe de l'Europe?

L'Europe a, aujourd'hui, une population de 450 millions d'habitants, bientôt 500 millions avec les prochains élargissements de 2007. En face, il y a aujourd'hui 325 millions d'arabes et bientôt (2025) près de 500 millions. C'est un potentiel démographique considérable (1 milliard), équivalent à celui de l'Inde, à peine inférieur à celui de la Chine (1300 millions) et plus que le double des pays membres de l'Aléna (Etats-Unis, Canada et Mexique).

Intégré (à l'instar de l'UE), animé de visions communes, s'appuyant sur une seule langue, doté d'institutions communes et d'instruments assurant des politiques de convergence entre ses parties, le monde arabe peut devenir non plus une arrière-cour, mais un partenaire fiable, égal, démocratique et prospère. Le contraire serait un émiettement en entités politiques rivales, poursuivant des stratégies individuelles, sans aucune garantie de pouvoir, dans des contextes étriqués, relever tous les défis. Avec les conséquences dramatiques à l'intérieur du monde arabe en termes d'aggravation du chômage, de pourrissement de la situation et d'instabilités multiples, et en Europe même, en termes de développement des filières mafieuses d'immigration clandestine, de débordement des problèmes internes au monde arabe sur les communautés expatriées, d'agitations sociales, voire de terrorisme transnational.

Si jadis la politique des Etats européens misait sur la division arabe, aujourd'hui, avec la modification de la donne géostratégique, l'intérêt de l'UE lui commande de soutenir l'intégration régionale arabe. Le morcellement actuel du monde arabe et la catégorisation des Etats arabes en Etats amis, partenaires, «voyous» (rogue) ou «faillis» (failed states) contribuent en Europe à faire douter de l'existence du monde arabe et de la pertinence même du concept de «l'arabité». Par le passé, l'unité du monde arabe était vue à travers le prisme «nassérien» comme un défi aux stratégies européennes, ou à travers le prisme israélien, comme une menace, ou même à travers le prisme huntingtonien comme «l'altérité irréconciliable». Cette vision empêchait de percevoir le potentiel de stabilité et de prospérité qu'induisait pour l'Europe un voisinage arabe sûr de lui-même, confiant dans son avenir, réconcilié avec son passé, et offrant à sa jeunesse une autre perspective que le chômage chronique, le martyr ou l'exil.

En effet, le monde arabe existe bel et bien, même si, échaudées par les échecs répétés d'unions avortées, les populations arabes semblent aujourd'hui se résigner à un sentiment de doute quant à la traduction de l'existence de la condition arabe en une exigence de rassemblement.

Outre une histoire partagée, une géographie qui impose ses contraintes, une langue commune, le monde arabe fait face à des défis communs et continue, en dépit des stratégies des régimes rentiers et cleptomane, à faire sens pour les peuples arabes comme le démontrent tous les jours les mouvements populaires de solidarité avec les peuples d'Irak et de Palestine. Certes, ce monde offre, tous les jours, le spectacle affligeant de divisions et d'éparpillements, mais ces divisions ne sont pas pires que celles qui caractérisaient l'espace européen il y a 60 ans. Et elles sont loin d'avoir entraîné les bains de sang de la 1^{ère} et de la 2^{ème} guerre en Europe.

Hier encore, les chocs pétroliers avaient creusé des écarts en termes de revenus par tête et déplacé, pour quelque temps, les centres de gravité politique. Mais aujourd'hui, à part l'un ou l'autre minuscule Emirat, les disparités économiques s'estompent: des pays pétroliers, comme l'Arabie Saoudite, en dépit de l'embellie passagère de 2004 due à la flambée des prix pétroliers, sont en proie, comme les autres, au problème lancinant du chômage. Tandis que les pays dotés de facteurs de leadership, comme l'Egypte, longtemps éclipsés, se remettent en selle.

Je ne dis pas cela pour mettre au goût du jour un nationalisme arabe sentimental un peu suranné. Mais pour dire que l'Europe élargie aura dans son voisinage immédiat un demi-milliard d'Arabes d'ici 20 ans. Et que ce monde est, et deviendra davantage une dimension pertinente pour son action extérieure. Aujourd'hui les sous-ensembles (Europe-CCG et euro-méditerranéen) sont pris en otage: le premier par la question pétrochimique et l'intégrisme exporté et le deuxième par le conflit israélo-arabe. Or, une action européenne sur le conflit israélo-arabe est inefficace, par défaut ou par obstruction: en effet, une action européenne sur le conflit israélo-arabe est inefficace par obstruction israélienne et par indécision des Etats européens, tandis qu'une ouverture sur le Golfe rencontre l'opposition des Etats-Unis. Seule une politique arabe de l'Europe peut être efficace et générer un soutien des opinions publiques à la fois arabes et européennes. Elle aura en outre l'avantage de rasséréner les communautés arabes immigrées et de faciliter leur intégration. Car le monde arabe est la banlieue de l'Europe, mais aussi il est dans les villes et les banlieues de l'Europe.

Ce plaidoyer n'est pas contre l'Euromed. Il lui est même favorable. Parce qu'il aide à le sortir de son ambiguïté «constructive», de ses impasses conceptuelles, presque de l'anonymat en dehors de certains cercles. Premièrement l'Euromed n'est qu'un instrument. Ce n'est pas une vision d'un avenir partagé, d'une zone d'échanges où s'exercent les 4 libertés, y compris la circulation des personnes. Elle est hétérogène (8 pays arabes, Israël et un pays candidat, la Turquie). Sa gestion est bureaucratique et inégalitaire. Et elle génère des frustrations permanentes, pour de bonnes ou mauvaises raisons.

Une stratégie UE-monde arabe sera fondée sur une autre perspective:

- 1) elle oeuvrera à stimuler les échanges inter-arabes plutôt que les échanges avec l'UE (ceux-ci viendront de surcroît);
- 2) elle visera la stabilité et la prospérité du monde arabe par la croissance interne et les réformes étatiques et sociales: la croissance du monde arabe est perçue in se et non seulement comme un moyen de stabiliser la jeunesse et de réduire les pressions migratoires;
- 3) elle n'exclura en rien les conditionnalités positives et une action différenciée à l'égard des différents pays qui s'engagent rapidement dans des réformes et qui constituent des pays-leaders rejoints progressivement par d'autres;
- 4) elle ne sera pas hypothéquée par la présence d'Israël, mais elle n'aura pas pour objectif de dresser l'UE contre Israël: nous ne sommes pas dans le contexte des années 70, lors du lancement du dialogue euro-arabe; au contraire, une action européenne favorable à la démocratisation et à l'intégration du monde arabe devrait fonctionner comme un éperon pour Israël pour vaincre ses penchants à s'imposer par la force et pour rechercher une solution pacifique à un problème tenace qui envenime l'atmosphère en Méditerranée et qui est une des racines profondes du ressentiment qu'éprouvent les Arabes à l'égard de l'Occident;

- 5) elle ne visera pas non plus à heurter les Etats-Unis ou à dresser contre eux le pôle euro-arabe. Il est même possible, et d'ailleurs souhaitable, que ce partenariat soit soutenu par les Etats-Unis, pour autant que ceux-ci renoncent aux projets sans lendemain de la démocratisation «musclée», des thérapies de choc, du chimérique «Grand Moyen-Orient» et reconnaissent la nécessité d'un grand plan régional fondé sur le concept de «Region-Building», le seul susceptible d'inverser les dynamiques perverses actuelles et d'apaiser les relations entre les Arabes et les Occidents européen et américain.

Pour conclure

Romano Prodi avait lancé, devant mes étudiants en novembre 2002, à l'adresse des pays arabes «Tout sauf les institutions». Depuis lors, nous avons eu les communications sur «L'Europe élargie» et la «Politique de voisinage». Le message est clair: l'Europe ne s'élargira pas au Sud. Mais elle élargira sa politique pour intégrer le Sud arabe en tant que dimension structurelle de sa politique extérieure, car l'Europe ne peut être un acteur important à l'échelle du monde tant qu'elle demeure un acteur subalterne dans sa première zone de proximité: le monde arabe.



Promoting Political and Economic Reform in the Mediterranean and Middle East ⁷⁴

Fraser CAMERON and Eberhard RHEIN

The geopolitical situation of the Mediterranean and the Middle East has changed significantly since the Barcelona Process began in late 1995. The terrorist attacks of September 2001 and the war in Iraq have given the region a new centrality in global affairs. For the USA, the wider Middle East is now the most crucial area for US foreign and security policy. The EU has also agreed to give more priority to its southern neighbours who have been feeling neglected as the EU was heavily involved in eastern enlargement and the negotiations for a new constitution.

The economic situation of the region has improved in recent years, thanks above all to substantially higher export revenues from oil/gas that remain the economic mainstay of the region, together with tourism. But politically, nearly all-Arab countries have been slipping further behind. The third Arab Human Development Report (2004) has rightly drawn attention to a long catalogue of deficiencies including a lack of democracy and slow economic reforms.

This Issue Paper is part of the EPC's Enlargement and Neighbourhood Europe Integrated Work Programme. It considers the importance of the region for the EU, assesses the achievements of the Barcelona Process, looks at present EU policies towards the region, including the European Neighbourhood Policy (ENP), asks whether democracy is possible in the region and examines the prospects for EU-US cooperation in the wider Middle East.

The authors put forward proposals for EU priority action, though they are well aware that progress will depend on decisions made by the countries in the region themselves.

The EU's Neighbourhood Policy (ENP)

In 2003/04, the EU conceived its European Neighbourhood Policy (ENP) in view of offering its new Eastern European neighbours (Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan) an alternative to membership. After some hesitation, it decided to offer the same type of structured relationship to its Southern neighbours. This created some confusion, as the Southern neighbours were contractually in a more advanced situation than the new Eastern neighbours. Indeed, their Association Agreements were more substantial than the Partnerships Agreements concluded with Ukraine, Moldova or the Caucasus countries.

⁷⁴ Extrait de l'article paru dans "European Policy Centre" (Issue Paper No.33, 18 May 2005) et reproduit ici avec l'autorisation des auteurs.

In accordance with this new approach, the EU signed Action Plans with Morocco, Tunisia, Jordan and the Palestinian Territories in 2004. These documents, valid for a 5-year period, constitute a sort of “check list” of some 100 political, juridical and economic reform steps, which partner countries should define with more precision, including appropriate timetables according to their political priorities. The EU has no control over the implementation of the Action Plans in the partner countries. It should, however, offer as much technical assistance (e.g. for twinning devices) and financial support (e.g. for overdue educational reforms or population policies) as possible to successfully carry out reforms. But it will not be in the driver’s seat. It will not try to impose itself - if a country does not want to push ahead with reforms, it will have to bear the consequences.

The Action Plans are innovative in relation to the past practice of bilateral cooperation: they provide an all-embracing blueprint for modernisation of legislation and executive practices and their reach extends not only to the economic and financial spheres but right to the core of political issues, from election practices to freedom of assembly and media and full respect of the rule of law. Those governments who wish to proceed with reforms find the Action Plans to be a useful steering tool. It allows them to draw upon the extensive experience of EU countries, especially its newest members, in devising and implementing reforms.

The EU should therefore be fully prepared to assist those countries that are truly willing to engage in reforms. It should focus its limited energy on these countries. Sooner or later others will follow suit, when they realise the benefits of reforms in their neighbourhood.

What Priorities for the next 10 Years?

Compared to 1995, the overall setting in the MED has changed. Three of the former neighbours have “changed sides” or are in the process of doing so: Malta, Cyprus and Turkey have become Member States or are candidates for EU accession.

Israel has distanced itself more and more from its Arab neighbours: it has turned into a high-tech country, not very different from an EU Member State. Its political governance, technical rules and regulations have become similar to those applied by the EU and it is more deeply integrated within the EU – through scientific and cultural changes, similarities of values and work/consumption patterns – than any other country of the MED and Middle East. It could become an ideal economic partner for its Arab neighbours if it finally seized the opportunity to make peace with the four million Palestinians by withdrawing from their territories and thus paving the way for Palestinian statehood.

The nine Arab states (excluding Libya and including the Palestinian Territories) on the southern and eastern shores of the MED will therefore constitute the primary “target” of ENP in the South. It is there that the problems of governance, freedom, education, environment and, last but not least, demographic growth and employment will persist, with potential negative fall-outs on the northern shores by way of illegal migration, drug-trafficking and even terrorism.

The EU continues to have a fundamental interest in political stability, rising welfare levels, lower unemployment and higher environmental standards throughout the region. It will constantly have to check and review its policies to ensure that they are consistent with the over-arching policy objectives of the Barcelona Declaration: peace, stability and prosperity. It cannot afford to deviate into non-essential areas.

First, it must exert stronger pressure on Israel to withdraw from the Palestinian territories and level the way towards a peaceful arrangement between the hostile cousins. This is essential not only for the two small neighbours themselves but for the integral region: as long as there is no peace between Israel and the Palestinian Territories, Arab regimes will continue to use the ongoing conflict as a pretext for not vigorously tackling their domestic priorities.

For similar reasons it is about time that the EU “meddled” more forcefully in the unending saga of the Western Sahara, which has been one of the stumbling blocks to more economic cooperation/integration among the Maghreb countries. If the neighbours are serious about a partnership, it should be possible for the EU (or individual Member States) to convince Algeria and Morocco to finally come to terms with this issue and address their common Maghreb future, taking inspiration from the Franco-German relationship since 1950.

Second, there is no alternative to EU-MED free trade. The MED neighbours, most of them WTO members, will have to dismantle protective barrier among themselves and towards the EU in order to emerge with globally competitive manufacturing industries. They have indulged in the perception that there is no need for their textile, garment and mechanical industries to raise standards of efficiency, e.g. by outsourcing, for far too long. China’s ‘super-competitiveness’ now poses serious problems for them. The EU cannot do much in this regard but to encourage its neighbours to improve the investment climate, abandon excessive ‘red tape,’ accelerate privatisation and dramatically improve the quality of the judiciary, with special emphasis on commercial courts. All Southern partners need well-trained and better-paid judges, appointed for life, and capable of acting independently of any political influences. As long as international business does not trust the effectiveness and independence of the judiciary, it will continue to shun the countries around the Mediterranean. An inflow of more foreign direct investment (FDI) from whatever origin is the best contribution to greater competitiveness, as we have witnessed in the new Member States. The improvement of the business climate must therefore be a key priority in the joint Action Plans.

Third, in the long-term perspective, the region must tackle its widening shortcomings in the field of education and training. This goes for the modernisation of teaching methods and curricula, the training of teachers, enhanced efforts to expand literacy in the countryside, particularly for girls, and, last but not least, improved buildings and equipment. The EU Commission has rightly put education among the priorities for future financial assistance. It must implement this good intention quickly by resorting to unconventional financing methods, e.g. substantial multi-annual grants to those countries who are able to demonstrate their political will and administrative probity to revolutionise their educational systems, with an emphasis on primary and technical education.

Fourth, the region must tackle its deteriorating environment. Cities are suffocating from toxic emissions and noise levels due to increasing traffic, scarcity of water, and pollution of riverbeds. In addition, industrial activity and maritime shipping have eroded the natural environment of the sea and rivers. Governments have seriously neglected this issue and have thereby exposed their growing populations to rising health hazards. The Commission rightly insists on the need to clean up the Mediterranean Sea to protect it from oil and waste shipping spills. But that is only one side of the coin of shared interests. The Action Plans contain basic elements to tackle the more domestic issues that require effective answers through environment policy. The EU has an excellent record in setting environmental standards for itself. It should convince at least some of its Southern neighbours to adopt similar standards and implement them progressively. There is a real sense of urgency here, as the implementation of strict environmental standards will require at least a ten-year transition period.

Has Democracy a Chance? What role for the EU?

In recent months a number of developments have given rise to speculation that democracy might be burgeoning in the Arab world. The most important events include the peaceful presidential elections in the Palestinian Territories and the sight of the over 8 million Iraqis who turned out to vote in the first-ever free elections in that country. US President George W. Bush has even publicly called for a political sea change in Saudi Arabia and Egypt, two long-standing authoritarian allies of the US.

However, although there are signs of early democratic developments, the latest UN Arab Human Development Report paints a bleak picture of democracy's progress in the region. The report blames the "freedom deficit" for a wide range of problems, including sluggish growth rates, poor performance in science and innovation and widespread human rights abuses. Oppression is bad for governments too, because it deprives these of legitimacy and provides outside powers with a pretext to intervene in Arab affairs.

Indeed many Arab regimes practice what the report terms a "legitimacy of blackmail," sustaining their power by posing as the only protection against chaos or a takeover by Islamist extremists. Another common feature is what the authors call the "black hole" state. Arab republics and monarchies alike grant their rulers such unchallengeable power as to "convert the surrounding social environment into a setting in which nothing moves and from which nothing escapes." The authors describe a life-long system that whittles away at personal freedoms, beginning with patriarchalism and clannishness in Arab family life, extending through to school systems that favour the parroting of fixed ideas rather than open inquiry, and on through to citizenship restricted by arbitrary laws and limits to free expression. Out of 21 Arab countries, 17 prohibit the publication of journals without hard-to-get licences, seven ban the formation of political parties altogether, and three (Egypt, Sudan and Syria) have declared permanent states of emergency that date back decades.

Aside from piecemeal reforms in several Arab countries, the most significant trend noted is the growing acceptance, by governments as well as the public, of the urgency of change. In recent years a broad consensus has emerged around the idea "that the heart of the failing lies in the political sphere, specifically in the architecture of the Arab state."

Yet in no Arab country has pressure for change resulted in a fundamental shift of power away from long-ensconced elites. Bahrain, for example, is often praised for moving towards democracy. Yet its parliament remains half appointed and the 70% Shia majority complains that it is woefully under-represented. Qatar is another small, rich Gulf state which has progressed quickly, but its rulers have just stripped some 5,000 Qataris of their citizenship, apparently because they belong to a clan deemed disloyal.

The EU has never been totally serious about using conditionality to promote reform. There are clauses in the Association Agreements (Art. 2) that provide for their suspension in light of violations of human rights and democratic principles, but they have never been invoked.

To give it credit, the Commission keeps on trying:

- It put forward a Communication in May 2003 arguing that political reform was the key to achieving sustainable security and stability.
- The Action Plans contain a long chapter concerning democracy and the judiciary.
- It has proposed a conference on human rights in 2006.

- Most important, it pledges to increase finance for partners with a clear commitment to political reforms.

Nothing would be more inappropriate than excessive zeal. The EU neighbour countries in the South understand the mechanisms and advantages of democracy, respect for human rights, the rule of law and a well-functioning judiciary perfectly well. But, for various reasons, above all the self-interest of those at the top, their governments fail to take the appropriate action. Their elites benefit too much from the status quo to ask for reforms that may leave them worse off.

Democracy cannot be imposed from the outside, however well intentioned the outside parties may be. Ukraine is a case in point. But who dares to envisage an “Orange Revolution” with the necessary follow-up – clean-up of corruption, democratic decision-making and strict observance of the rule of law - in many Arab countries in any near future?

Lebanon has become the most shining example of hope for establishing a functioning democratic system. The country has gone through something similar to the “Orange Revolution” in Kiev. Beirut has seen the biggest-ever peaceful demonstrations in the Arab world. (.....) Superficially, the EU’s role in this process has been marginal. Still, the call for withdrawal of foreign troops from Paris and Brussels was audible. Lebanese civil society and opposition parties knew perfectly well that Europe was more than pleased about the changes towards freedom and the rule of law in their country. Equally the Syrian government was only too well aware that without the full withdrawal of its army and “security forces,” there would be no chance to upgrade cooperation with the EU. (.....)

Those who are pushing for reforms in the South must have trust in the EU to help them in their struggle to promote democracy and human rights. The EU should also abandon its reservations about entering into a dialogue with Islamists, provided they renounce the use of force as a means of winning the power. The forthcoming elections in the Palestinian Territories will be an interesting test case for an open democratic struggle between secular and “religious” parties.

Publishing annual “reform progress reports” for the MED countries in English and Arabic, as the EU has successfully done for the accession countries, would be another useful step to disseminate objective information about the reform process across the region.

In conclusion, the buds of democracy in the Arab world are bound to prosper to full strength. People want to have their say on who governs them, not only in Europe but also in the Arab world. They want to be free to criticise their governments and overturn them by taking to the ballot box. The EU has to become more vocal in pressing this basic point to its partners in the South. It has to find a discreet way of passing this message on to those who are at the helm to convince them of the need to introduce long-overdue changes in their systems of governance.

Working with the US?

One of the questions to be discussed is to what extent the EU and US should cooperate in encouraging the reform process in the region. In 2003, the US launched its Greater Middle East Initiative with much fanfare, but with few resources, having carried out no consultation with the EU or indeed the countries in the region. The initiative, now renamed the Broader

Middle East Initiative, is the flagship foreign policy of President Bush's second term and is a direct response to 9/11 and the 'war on terrorism.'

Given the dismal public image of the US in the region, it is questionable whether the EU would gain anything from too open an association with the US. The US is trying to improve its public image, notably through the appointment of Karen Hughes as Head of the State Department's Public Diplomacy, but it is difficult to see a change in attitudes until the US is seen to be a more neutral power broker in the Arab-Israeli dispute.

For these reasons the EU would not be well advised to "gang up" with the USA in its efforts to help its Arab neighbours advance political and economic reforms. However, the EU should informally liaise with the USA as closely as possible. Both should share their assessments of the situation and their experience. But they should operate separately, through their respective means.

A related question is to what extent the EU and NATO should cooperate in the region. Although the EU is far more engaged than NATO, the Alliance does play a useful role in holding security dialogues with Mediterranean partners and promoting security sector reform.

A more forceful policy towards the Gulf countries?

The nine Gulf countries – from Iran to Yemen – are even more important to the EU than the Arab countries around the MED. It is there that 50% of the oil reserves and one third of the known gas reserves are situated. Also, the prospects for economic growth for the coming 20-30 years appear much brighter than in the MED, thanks to further rising prices of fossil energy.

The intensity of economic, cultural and political links with the Gulf countries is substantially lower than for the MED neighbours, due to greater geographic, historic and cultural distance, but above all due to the fact that the Gulf countries look beyond Europe for their economic and political ties. Asia is their future export outlet; and the USA is the provider of "security" and higher education for them, with the notable exception of Iran.

The EU has therefore been at pains to engage in a productive dialogue and cooperation. The level of contacts is infinitely lower than with any of the MED countries. Until 2004, the EU Commission had not a single full-fledged Delegation anywhere in the region! Yes, Cooperation Agreements have been in force with the six Gulf Cooperation Countries (GCC) countries for more than 15 years and with Yemen for almost 10 years. Yes, the EU has been trying to establish contractual links with Iran for more than 15 years, without success so far. And EU and GCC foreign ministers meet regularly once a year for a broad exchange of views. But all this is far from the strategic relationship the EU – and individual Member States – have established with Russia, China or Ukraine.

The EU should not be content with these lukewarm achievements. It can do more to improve the relationship, in substance and atmospherics. But the EU cannot change geographic, energetic or geo-strategical realities. Here are a few practical suggestions of what might be done to improve the relationship with the 9 Gulf countries:

1. The EU has to affect substantially more human resources. Less than a dozen EU officials deal with a region that is so vitally important for humanity. The Commission and, after its establishment in 2007, the "European External Action Service" should remedy this shortcoming as a matter of urgency.

2. The EU should intensify its long-standing energy dialogue with the GCC countries. EU officials should meet their counterparts every six months to discuss medium and long-term market trends, investment opportunities in the region, transport aspects, etc. Whenever appropriate, European energy companies should be involved.
3. The EU should encourage all countries in the region to join the WTO and offer them whatever technical assistance necessary to that end.
4. The EU should bring the negotiations on a free trade agreement with the GCC to a rapid conclusion. With a bit of imagination and good will from both sides, it should be possible to find a mutually acceptable solution for the issue of "double-pricing" on oil/gas feed stuff for down-stream operations.
5. It should encourage the GCC and MED countries to establish free trade agreements among themselves: linking GCC and AGADIR FTA's.
6. European businessmen in the region should establish an "EU Chambers of Commerce" in the major trading countries: Saudi-Arabia, Kuwait, Iran, and Iraq, following successful precedents in Korea, Philippines, Thailand, China and Taiwan. The EU should offer a modest financial assistance for the launch period.
7. Most important of all, the EU should try to convince the three principal powers - GCC, Iran and Iraq - of the need for a comprehensive security relationship among themselves. This sounds like a surreal proposition at the present moment when Iran seems bent on a "nuclear power status", Iraq is busy restoring its sovereignty and the GCC cooperation shows signs of weakness. But strange as it might appear, the EU might be the only credible power to undertake such an impossible task that is of vital importance for the stability in the region and the world.

Conclusion

The region will remain of critical importance to the EU for decades to come. The EU has no choice but to become deeply and permanently involved in the reform process, as a failure to reform could seriously affect the EU's security and future energy supplies.

Though the emphasis will continue to be on the Mediterranean countries, the EU should progressively encompass the countries in the Gulf - from Iran to Yemen - in its wider neighbourhood policy, as it has done in the Caucasus and as the US are doing with their Broader Middle East Initiative.

The EU must recognise the limits of its influence and understand that in order to be successful, it has to respect the sensitivities and priorities of its neighbours. It has to respect and support their agenda while remaining faithful to its own values. It should not hesitate to abandon its support for governments that undertake only token reforms or worse still, governments that have a disregard for essential political rights and personal freedoms. Patience and perseverance are the names of the game. The Reform process needs to be given time in Europe and even more so in developing countries. One key area will be to support the emergence of democratic opposition; too often current rulers portray choice as stability or chaos.

Finally, whatever substantive approach the EU may choose to take, it should must not overlook visibility. It should address clear and consistent messages to the layperson in the street using the most effective means of communication and dissemination. The role of the mass media will prove essential to this pursuit.



L'avenir politique du partenariat euro-méditerranéen: l'Europe face aux dilemmes démocratiques

Dorothee SCHMID⁷⁵

Dix ans de Partenariat: vers un rééquilibrage politique?

Le Partenariat euro-méditerranéen fête ses dix ans dans l'incertitude. Les objectifs affichés en 1995 à Barcelone – croissance économique, stabilité politique, dialogue renouvelé entre les sociétés des deux rives de la Méditerranée – sont loin d'être remplis, même si le cadre de fonctionnement du Partenariat semble désormais ancré dans les institutions et les esprits. La Méditerranée semble aujourd'hui redevenue un lieu d'affrontements concrets et symboliques, aux crises anciennes (conflit israélo-palestinien, Sahara occidental, Chypre) s'ajoutant de nouveaux défis: les effets de l'onde choc irakienne, la montée en puissance de l'islamisme combattant, perturbent de façon évidente le projet fédérateur euro-méditerranéen.

Face aux hésitations européennes, l'activisme américain impose aujourd'hui un nouvel agenda en Méditerranée, où figure en première place l'objectif de la démocratisation régionale. Authentique idéal ou simple prétexte à intervention pour l'administration américaine, la démocratie est en tout cas devenue un sujet de préoccupation pour tous dans la région: les Européens comme les pays partenaires méditerranéens sont tenus de répondre à cette sommation politique externe qui s'accompagne d'un usage bien compris de la force – qu'elle soit effective ou seulement dissuasive.

Le thème de la réforme politique en Méditerranée est en réalité déjà familier aux Européens. Le Partenariat euro-méditerranéen contient en effet lui-même un projet démocratique ; des traces nombreuses peuvent en être retrouvées dans le texte de la Déclaration de Barcelone ou dans celui des accords euro-méditerranéens. Ce projet constitue sans doute le cœur politique du Partenariat, et son échec provisoire scelle le déséquilibre du système euro-méditerranéen. Il est sans doute trop fort de parler d'échec politique du Partenariat, dans la mesure où constitue désormais un cadre relationnel reconnu où s'organise une forme de sociabilité originale; mais force est de constater que l'économie apparaît désormais comme l'horizon dominant, sinon unique, du Processus de Barcelone.

L'anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen, qui coïncide avec la mise en place de la nouvelle politique européenne de voisinage, pourrait aujourd'hui sonner l'heure de la re-politisation du projet euro-méditerranéen. L'impératif démocratique imposé par le zèle américain met au jour des questions politiques essentielles, auxquelles il faudra répondre pour

⁷⁵ Dorothee Schmid est chercheuse Méditerranée / Moyen-Orient à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et spécialiste des politiques européennes à l'égard des pays de la Méditerranée.

assurer la cohérence et l'ambition du Partenariat. Ce sont ces nouveaux dilemmes démocratiques que nous souhaitons évoquer ici, comme autant de sujets politiques cruciaux pour l'avenir.

La démocratisation selon le Partenariat

Le Partenariat euro-méditerranéen contient bien à l'origine un projet politique de nature démocratique, qui a été progressivement noyé dans la complexité des mécanismes euro-méditerranéens et la recherche d'un consensus tranquille entre les rives Nord et Sud de la Méditerranée. Cette intention politique initiale n'avait sans doute pas échappé aux pays partenaires méditerranéens, plutôt réfractaires aux interventions réformatrices extérieures; une forme de dialogue de sourds s'est ainsi engagée entre les Européens d'une part, qui peinent à exprimer leurs motifs politiques, et les pays du Sud d'autre part, qui se sont efforcés de déminer d'emblée ces sujets délicats.

Une intention politique réelle

Le Partenariat euro-méditerranéen a été conçu avant tout comme une initiative de stabilisation régionale; ses premières motivations sont d'ordre sécuritaire. Il s'agissait, dans l'immédiat après-guerre froide, de faire face à l'éclosion de nouveaux dangers difficiles à identifier et à localiser. Le dynamisme démographique des pays du bassin méditerranéen, dans un contexte de sous-développement économique généralisé, couplé à une instabilité politique latente, alimentaient une vision catastrophiste de l'espace méditerranéen, perçu essentiellement en termes de menace.

Pour stabiliser la région, les Européens ont alors eu recours aux outils traditionnels à leur disposition: l'Union européenne, puissance civile ou tout du moins entité politique rompue à l'usage du *soft power*, allait proposer un projet de co-développement économique, dans un cadre de discussion institutionnel multilatéral. Il est assez largement admis que le modèle de stabilisation qui soutient le projet de Barcelone est celui de la «paix libérale», dans ses deux volets économique et politique: les Européens espèrent la paix par le commerce et l'interdépendance économique, et aussi par le partage d'un certain nombre de valeurs politiques. Le modèle kantien de «paix perpétuelle» élaboré pour l'Europe à la fin du XVIIIe siècle est souvent cité ici en référence.

La Déclaration de Barcelone, adoptée par les 25 Etats fondateurs du Partenariat, mentionne explicitement les principes fondamentaux de la démocratie, de l'Etat de Droit et le respect des droits de l'Homme comme des valeurs essentielles à la réalisation du projet euro-méditerranéen. Outre la mention réitérée de ces éléments, les accords bilatéraux d'association qui lient l'UE à chaque pays partenaire méditerranéen comportent une clause permettant théoriquement l'interruption des relations en cas de manquements graves aux principes fondamentaux de la démocratie et des droits de l'Homme. Dans les faits, les Européens pratiquent surtout une forme de pédagogie libérale. Les actions de promotion de la démocratie dans la région peuvent ainsi être classées en trois catégories, trois canaux d'intervention pratiquement hérités de la gestion de la transition politique dans les anciennes démocraties populaires de l'Europe centrale et orientale. Pour la Commission de Bruxelles, l'encouragement à la libéralisation économique constitue le premier moteur du changement en Méditerranée, dans l'idée que les réformes économiques entraîneront des effets politiques à moyen terme. Dans le même temps, l'agenda européen s'aligne sur les objectifs de «bonne gouvernance» des institutions financières internationales, globalement considérés comme des facteurs d'environnement favorables à une évolution démocratique. Le dernier axe con-

siste à soutenir la société civile, par des financements divers, dans le but de générer une pression interne à la démocratisation dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

La dilution du projet politique de Barcelone

Pour les Européens, la diffusion démocratique passe donc surtout par une politique d'encouragement, *via* l'octroi d'une aide financière, plus ou moins ciblée ou conditionnée. Dans l'ensemble, le schéma de réforme politique euro-méditerranéen devait surtout fonctionner par émulation: il privilégie l'effet de démonstration et d'imitation. La recherche de résultats concrets et immédiats est dès lors subordonnée au maintien du processus de dialogue et de coopération avec les pays partenaires. Les Européens comptent finalement sur la socialisation particulière du Partenariat pour diffuser leurs valeurs et leurs modèles institutionnels.

L'approche européenne est en ce sens souvent qualifiée de «positive»; la tradition des relations extérieures européennes laisse une très faible place à la pratique des sanctions. On doit d'ailleurs relever à cet égard un paradoxe de la politique méditerranéenne de l'UE: alors que le Partenariat présente un cadre beaucoup plus articulé d'exigences politiques que les systèmes de coopération qui l'ont précédé, il n'a jamais permis l'adoption de mesures punitives à l'égard d'aucun des pays partenaires méditerranéens. Une forme de conditionnalité politique a pu jouer dans les années quatre-vingt sur l'initiative du Parlement européen, en matière de droits de l'Homme (suspension de protocoles financiers à destination de certains pays méditerranéens). La réforme des procédures de financement euro-méditerranéennes immunise désormais la coopération bilatérale de ce type de péripéties. Par ailleurs, la clause de suspension des nouveaux accords d'association n'a jamais été activée en pratique.

Dans le même temps, le mécanisme des libéralisations jumelles – économique et politique – qui sous-tendait la logique globale de progrès euro-méditerranéenne s'est révélé moins fiable que prévu. Non seulement le Partenariat n'a pas amélioré jusqu'ici de façon décisive le rythme des réformes économiques dans les pays partenaires, mais celles-ci n'ont pas encore suscité dynamique politique nouvelle. Les élites politiques et économiques auxquelles est confiée la gestion de la transition ont apparemment su tirer parti du nouveau cadre de coopération pour préserver leurs intérêts, sans permettre de redistribution fondamentale du revenu national ni d'ouverture décisive du champ politique. Les actions de soutien à la société civile n'ont pas été davantage probantes, dans la mesure où les Etats ont su maintenir les financements sous contrôle et marginaliser les organisations les plus à même de porter un discours politique d'alternance.

Durant plusieurs années, tout s'est finalement passé comme si le Partenariat se vidait lentement de son contenu politique. Il se réduisait progressivement à un projet libre-échangiste, un simple programme de réformes économiques dans la ligne de la doctrine des Institutions financières internationales; Barcelone était ainsi devenu une sorte d'annexe de la mondialisation, où un strict cloisonnement entre l'économie et le politique permettait de préserver un certain climat de bonne entente entre partenaires.

Une pression à agir accrue

L'inconséquence politique européenne pouvait passer relativement inaperçue dans le climat de socialisation extensive qui était celui du Partenariat jusqu'à la fin de 2001. Mais la rupture du 11 septembre n'affecte pas seulement les Etats-Unis, cible immédiate des attentats spectaculaires de New York et Washington; cette rupture concerne aussi les Européens, qui sont à la fois les voisins les plus proches du monde arabe, et les partenaires des Etats-Unis.

Les conséquences du 11 septembre sur les politiques régionales

Les attentats du 11 septembre 2001 ont focalisé à nouveau l'attention des analystes sur la Méditerranée et le Moyen-Orient, politisant brutalement la problématique des relations entre l'Occident et cette région du monde. Face à la menace insaisissable du terrorisme, une approche plus réactive semblait s'imposer; ce raisonnement, que partagent l'administration américaine et les Etats membres de l'Union, a débouché sur des réponses contrastées.

La réaction américaine au 11 septembre s'est déployée sur plusieurs fronts. Sur le plan militaire, l'opération irakienne participe d'une démonstration de la puissance américaine qui pourrait se donner d'autres cibles régionales; les «Etats voyous» sont désormais sous surveillance accrue. L'amélioration des relations avec la Libye, les pressions exercées pour un retrait syrien du Liban, la méfiance affichée envers le nouveau gouvernement de Téhéran, sont autant de preuves de la détermination américaine à faire prévaloir un nouvel ordre régional. Sur le plan économique, le lancement de la Middle East Partnership Initiative fin 2002 témoigne de la capacité américaine à politiser fortement l'outil économique; le libre-échange et l'aide extérieure sont les deux outils principaux d'une véritable stratégie d'influence économique américaine, qui risque de concurrencer à terme le projet économique régional euro-méditerranéen. Enfin, le discours politique américain s'articule désormais autour du concept central de démocratisation, Washington établissant systématiquement un lien entre démocratisation et sécurité.

Le 11 septembre a également eu un impact certain sur la pratique du Partenariat euro-méditerranéen. On peut relever au moins trois effets, qui sont partiellement contradictoires, compliquant d'autant la définition d'une perspective politique euro-méditerranéenne crédible.

Le 11 septembre a d'abord indéniablement remis la méthode d'action de Barcelone à la mode: on admet couramment que le terrorisme doit être traité sur le long terme et à la racine, qu'il naît de la misère économique, de l'insatisfaction politique des peuples et de l'incompréhension mutuelle entre des aires culturelles différentes. Le schéma de développement en coopération élaboré à Barcelone apparaît dans ces conditions comme une réponse adaptée au schéma pessimiste de Samuel Huntington: pour empêcher la matérialisation du clash des civilisations, il faut à nouveau se concentrer sur les priorités communes, insister sur les interdépendances et restaurer des interactions dynamiques positives. Concrètement, cette analyse a permis une réactivation des deux volets du Partenariat qui étaient jusque-là relativement inactifs: le volet politique et de sécurité, où sont discutées les questions stratégiques au sens étroit du terme, et où s'organise notamment la coopération contre le terrorisme; et le volet social, culturel et humain, où sont traitées à la fois le dossier des migrations et le dialogue des cultures. La création d'une Fondation euro-méditerranéenne pour la culture fin 2004 symbolise ainsi les efforts européens pour promouvoir une meilleure compréhension mutuelle.

Car dans le même temps, le retour en force de la puissance américaine dans la région altère *de facto* le climat de confiance entre les partenaires de Barcelone. Les difficultés européennes à définir une position commune sur les questions régionales, qu'elle soit alignée sur les Etats-Unis ou alternative aux projets de Washington, sont réelles. La complexité et l'instabilité de la position européenne est difficilement lisible pour les pays partenaires méditerranéens, qui se replient alors sur des repères bilatéraux classiques; la position des Etats européens les plus intéressés aux dossiers méditerranéens, la France au premier chef, est ainsi attendue et commentée, même si les orientations américaines sont désormais considérées comme une clé de lecture prioritaire.

Enfin, la pertinence même du cadre d'action géographique méditerranéen est mise en cause. Les nouvelles menaces en termes de sécurité (terrorisme, prolifération, mobilisations islamistes) sont transversales et dépassent l'espace de la Méditerranée. Par ailleurs, la liste des pays partenaires méditerranéens évolue rapidement: après l'intégration de Chypre et de Malte dans l'UE se profile la perspective de l'adhésion turque, et la Libye devrait bientôt rejoindre le Partenariat. Celui-ci risque alors plus que jamais de devenir une simple enceinte de résonance du conflit israélo-palestinien. Les relations entre la Méditerranée et d'autres régions connexes sont de plus en plus ouvertement évoquées par les Européens. Le «monde arabe» ressurgit fin 2003 comme interlocuteur possible, à travers une note conjointe de la Présidence du Conseil et de la Commission proposant un «Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe». La Politique étrangère de sécurité et de défense se doit de prendre acte de la complexification des enjeux géopolitiques régionaux; le «Partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient» adopté au printemps 2004 à l'initiative de Javier Solana tente ainsi d'articuler les différents canaux de l'action européenne sur une échelle qui dépasse la Méditerranée.

Le projet européen en Méditerranée, alternative à la perspective américaine?

L'activisme américain ne peut pas laisser les Européens indifférents. Face au baroud d'honneur franco-allemand contre l'intervention en Irak, on a vu dans un premier se cristalliser en Europe une nouvelle conscience atlantiste: les Etats membres les plus récemment intégrés dans l'Union ont exercé leurs réflexes d'alignement sur la puissance américaine, confortant sur le terrain la stratégie des néo-conservateurs américains. Mais cette configuration binaire, résumée à Washington par l'image d'une «nouvelle» Europe s'opposant à la «vieille», évolue sans cesse. La position américaine dans le débat régional apparaît en fait à l'heure actuelle comme tellement dominante qu'elle structure de façon presque obligatoire toute tentative de réflexion européenne.

Le projet américain du *Broader Middle East and North Africa (B-MENA)*, présenté pour la première fois au début de 2004, et élaboré en continu depuis lors, propose une stratégie d'action régionale fondée sur une philosophie de progrès économique, social et politique partagé. Nourrie notamment par les analyses des Rapports sur le développement humain dans le monde arabe édités par le PNUD, la philosophie de ce projet se rapproche *a priori* beaucoup de celle de Barcelone. L'administration américaine s'efforce d'ailleurs régulièrement de coopérer les Européens sur cette nouvelle vision, dans le cadre du G 8, de l'OTAN ou dans les autres instances de dialogue transatlantique. Le simple constat de la proximité des projets peut inspirer deux types de réactions: les Européens seraient en théorie fondés à coopérer avec l'administration américaine pour défendre des intérêts communs, avec des méthodes proches et des moyens partagés; pourtant, les Etats membres de l'Union les plus impliqués dans le Partenariat euro-méditerranéen – la France, mais aussi l'Espagne – s'inquiètent d'une fusion trop immédiate des cadres de coopération européens et américains.

Outre le soupçon que l'administration Bush souhaite surtout profiter du crédit de confiance dont bénéficient les Européens dans la région, et faire éventuellement financer ses projets par les moyens européens, on peut en effet légitimement s'interroger sur la cohérence globale du projet américain, entre interventionnisme musclé et approche *soft* de la réforme politique. Si tout le monde s'accorde aujourd'hui à placer la démocratie au centre de la réflexion sur l'avenir politique régional, il faut néanmoins reconnaître que l'image des Américains n'est aujourd'hui pas au mieux; les pays partenaires méditerranéens souhaiteraient sans doute que l'Union européenne leur offre une alternative, une vision moins arbitraire de la démocratisation, des cadres de négociation renouvelés pour envisager une transition en douceur.

Jusqu'à présent, les Européens peinent à définir cette alternative. Et si l'Union a tant de mal à se déterminer dans le débat fondamental sur la démocratie en Méditerranée, c'est parce qu'elle fait ici face à des dilemmes de fond, que sa structure institutionnelle ne lui permet sans doute pas de trancher aussi facilement qu'une puissance classique.

L'Union européenne face aux dilemmes démocratiques

La problématique de la démocratisation du monde arabe est en effet chargée pour les Européens de questionnements forts; quatre dilemmes essentiels peuvent être ici évoqués, quatre choix fondamentaux qui mettent finalement en question le sens de la construction européenne elle-même.

Démocratie et sécurité

Le premier des dilemmes auxquels les Européens sont confrontés en Méditerranée concerne la priorité et la compatibilité des objectifs affichés sur l'agenda. Assurer la stabilité régionale reste certainement comme à Barcelone le but premier. Or certains observateurs soulignent une possible contradiction entre les objectifs de démocratisation et de stabilisation. La doctrine diplomatique américaine associe désormais systématiquement démocratie et sécurité, au prix d'un calcul de long terme que les Européens avaient également fait en leur temps. Pourtant les implications à court terme de l'obsession démocratique sont potentiellement déstabilisatrices, que l'on raisonne simplement en termes d'ouverture politique ou, plus radicalement, de changement de régime (*regime change*). Les Européens sont sans doute d'autant plus conscients de ce risque qu'ils sont les plus proches du théâtre des opérations. C'est pourquoi ils sont davantage partisans d'une approche globale, et surtout graduelle.

Quel modèle démocratique?

Le deuxième dilemme renvoie au contenu du modèle démocratique lui-même. Cette question ne concerne évidemment pas seulement les Européens; depuis la chute de Saddam Hussein, la démonstration d'ingénierie démocratique américaine peine à convaincre en Irak. Le modèle démocratique privilégié par l'administration Bush semble admettre une définition essentiellement institutionnelle: la mise en place d'un système de pouvoirs équilibré, la tenue d'élections qui satisfassent des critères précis de transparence et de liberté, seraient ainsi des indices essentiels de progression démocratique. Les programmes classiques de démocratisation de l'Union européenne semblent davantage valoriser les valeurs de l'environnement démocratique: législation en faveur des libertés fondamentales, éducation démocratique, coopération avec les ONG. Cette attention portée aux conditions sociales de la démocratie renvoie à une notion de «culture démocratique», notamment chère à Hubert Védrine.

La conception américaine de la démocratie apparaît comme davantage opératoire à court terme: elle donne des résultats rapides. Les Américains ont aujourd'hui beau jeu de tenir le compte des processus électoraux réussis, en cours ou à venir, dans leur zone d'intervention du B-MENA. Face au *benchmarking* démocratique américain, l'échec du référendum constitutionnel interne de l'Union européenne renvoie l'image d'une conception démocratique singulièrement fragile. L'UE peut difficilement à l'heure actuelle projeter un modèle démocratique qu'elle ne parvient pas à consolider pour elle-même. Le flou institutionnel qui caractérise aujourd'hui la construction européenne traduit peut-être un processus de rééquilibrage démocratique; mais la faiblesse transitoire du système le décrédibilise néanmoins aux yeux des pays partenaires méditerranéens, en recherche de repères stables.

Intervenir, et avec quels moyens?

Incertaine sur ses propres valeurs, l'UE n'exerce donc plus qu'une médiocre capacité d'attraction politique. Cela rend d'autant moins plausible l'hypothèse d'une démocratisation par diffusion. Or le troisième dilemme démocratique concerne précisément la nécessité même d'exporter la démocratie: faut-il intervenir de façon directe sur les systèmes politiques, ou bien compter sur les automatismes libéraux? Faut-il exercer des pressions, ou bien laisser les pays se réformer «de l'intérieur»?

Si tous s'accordent désormais sur l'importance de l'*ownership* des réformes, Il semble bien qu'il existe, sinon deux méthodes opposées, tout au moins deux orientations différentes dans les modes de promotion de la démocratie pratiqués par les Etats-Unis et l'Union européenne. Il est d'abord d'usage de relever le pragmatisme américain quand il s'agit de faire valoir des intérêts extérieurs: la démocratie prônée par les Etats-Unis s'accorde avec les intérêts américains; l'arsenal de promotion démocratique américain comprend toute une gamme d'outils complémentaires, depuis l'aide jusqu'aux sanctions et à l'intervention militaire, auxquelles répugnent clairement les Européens. Du côté européen justement, la boîte à outils semble finalement assez remplie, mais pas très en ordre; il y manque sans doute un mode d'emploi, une doctrine, qui serait partagée clairement par l'ensemble des Etats membres.

Les alliances démocratiques

Le quatrième dilemme enfin renvoie aux alliances démocratiques. Avec qui faut-il travailler pour faire avancer la démocratie dans les pays partenaires méditerranéens, quels appuis garantiraient à la fois la légitimité, l'efficacité et la solidité des réformes?

Pour les Européens, il importe d'abord de décider des modalités de la coopération sur ces questions avec d'autres acteurs internationaux, qu'il s'agisse des Etats-Unis ou des institutions financières internationales, protagonistes essentiels, et depuis longtemps, sur la scène des réformes régionales.

Mais puisque tous les démocrates admettent désormais la nécessité de travailler avant tout avec des acteurs issus des pays en réforme eux-mêmes, d'autres choix essentiels s'annoncent: faut-il collaborer davantage avec les Etats, ou bien avec les sociétés civiles? Et si l'on considère que les citoyens des pays partenaires méditerranéens sont les premiers concernés par le travail démocratique entrepris, encore faut-il y identifier les groupes cibles les mieux à même de porter le message, de déclencher et soutenir les réformes. Certains groupes sociaux focalisent ainsi depuis quelques temps l'attention des *policy-makers*; les femmes se retrouvent souvent placées en première ligne, y compris comme alibi progressiste pour des programmes politiquement trop hésitants. La pertinence du dialogue et de la coopération avec les représentants de la société civile islamiste fait en revanche encore polémique. Une approche pragmatique et au cas par cas s'impose certainement à ce sujet, suivant le contexte institutionnel et le degré de représentativité des organisations; mais force est de reconnaître que, dans différents pays, certains acteurs islamistes s'intègrent dans des courants politiques crédibles, jouissant d'une certaine popularité, proposant des programmes politiques cohérents, et incarnant donc une opposition démocratique possible.

Des démocrates sans démocratie?

Le paradoxe de la période actuelle est certainement qu'elle a recentré tout le débat politique régional autour de la question démocratique, sans pour autant garantir la qualité de ce débat. La démocratie est ainsi devenue un sujet d'élaboration intellectuelle obligatoire, ce qui em-

porte au moins deux inconvénients: le risque de s'abstraire progressivement de la réalité, d'une part; et celui d'édulcorer le problème jusqu'à l'écœurement, d'autre part.

Les parties prenantes du processus de Barcelone sont certainement sensibles à ces risques, au Nord comme au Sud. Du côté européen, comme aux Etats-Unis, la réflexion académique sur la démocratie et les processus de démocratisation est relancée, avec tous ses défauts antérieurs; elle est souvent marquée au coin de l'eurocentrisme et empreinte d'un grand pessimisme. Du côté des pays partenaires méditerranéens, l'émergence d'un débat public sur ces questions accompagne pour la première fois depuis longtemps les luttes et les avancées démocratiques sur le terrain. Il est essentiel de préserver cette dynamique, et de prendre nos interlocuteurs au mot sur les questions démocratiques, afin de les pousser dans leurs retranchements. Mais il faut aussi bien admettre que des manœuvres de contournement s'esquissent déjà de la part des pouvoirs installés, et ne pas agréer avec complaisance à tous les discours qui nous sont retournés. Le maintien d'un dialogue serein n'exclut pas une forme de contractualisation des objectifs.

Pour les Européens, le piège majeur serait en effet de conforter l'hypocrisie démocratique. Dans son ouvrage classique, «Démocraties sans démocrates», Ghassan Salamé rendait compte de dynamiques démocratiques à l'œuvre dans la région, sans parvenir à identifier les acteurs capables de les systématiser. Pour prendre à rebours ce raisonnement consacré, la région apparaît aujourd'hui peuplée de nouveaux démocrates, pressés d'en finir avec la démocratie. Il est donc essentiel que celle-ci ne devienne pas un simple élément du paysage rhétorique, une image fautive dans un dialogue euro-méditerranéen faussé. Il revient provisoirement aux Européens de clarifier leur propre culture démocratique pour être en mesure d'améliorer ce dialogue.



Barcelona + 10: l'immigration comme risque transnational

Bichara KHADER⁷⁶

Le titre du troisième volet de la Déclaration de Barcelone porte sur le «Partenariat dans les domaines social, culturel et humain: Développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles». Il compte 14 recommandations, notamment le respect des cultures et des religions, le développement des ressources humaines, l'importance du secteur de la santé et du développement social, la contribution de la société civile, le renforcement de la coopération décentralisée, la promotion des échanges entre jeunes et le soutien à l'Etat de droit. Y figurent également 4 questions liées à l'immigration illégale, au terrorisme, à la criminalité internationale, au trafic des drogues. Ces risques «transnationaux» auraient du figurer dans le premier pilier du Processus de Barcelone (partenariat politique et de sécurité). Et c'est bien le premier paradoxe. Sans doute pourrait-on alléguer du caractère transversal de ces questions ou de la nature «en piliers» de l'Union Européenne depuis le traité de Maastricht(1992)⁷⁷. Il n'empêche que cette inclusion laisse perplexe surtout quand on sait que ces questions ont donné lieu à une série de mesures européennes concrètes, qui attestent leur «centralité» dans les préoccupations européennes et la marginalisation conséquente des «autres recommandations».

Le deuxième paradoxe tient au fait que la Déclaration de Barcelone a catalogué l'immigration «illégal» parmi les «risques transnationaux» au même titre que le terrorisme ou encore la criminalité organisée. Cette criminalisation du «fait migratoire» confère aux politiques européennes un cachet non seulement irréaliste sur le plan politique, mais particulièrement inhumain.

Quant au troisième paradoxe, il découle davantage de la philosophie générale du processus de Barcelone où «l'acharnement sécuritaire européen» semble guider tout le projet au point de le faire apparaître davantage comme un «order - building» que comme un «trust - building» ou à fortiori, un «partnership-building»⁷⁸.

Cette note n'ambitionne pas de faire un bilan exhaustif du 3^{ème} volet, encore moins des risques «transnationaux» qui y sont mentionnés; elle s'attache plus modestement à mettre en exergue la seule question des migrations en rapport avec la libre circulation et le contrôle des frontières extérieures.

⁷⁶ Bichara Khader est professeur à l'Université catholique de Louvain et Directeur du Centre d'Etude et de Recherche sur le Monde Arabe Contemporain(DVLP-SPED). Il est également membre du Groupe des Sages sur le "Dialogue culturel en Méditerranée" de la Présidence européenne.

⁷⁷ Erwan Lannon: La politique Méditerranéenne de l'Union Européenne. Thèse, Université de Rennes, 2002 p.628.

⁷⁸ Voir l'excellent article de Dimitri Chrussochoou: «Organising the mediterranean: the state of the Barcelona process» in Agora without frontiers, vol.9, n° 4, 2004.

La libre circulation et cordons sanitaires

Est-ce la fin de l'immigration, comme le pense Catherine Withol de Wanden (le Monde 9-10 juin 2002) ou au contraire est-ce que l'Europe demeure en «situation migratoire», comme le soutient Jacques Barou(2001)? Je penche pour la deuxième thèse car l'Europe a cru, peut-être naïvement, que le contrôle des frontières externes allait dissuader les candidats à l'entrée dans l'espace européen, mais en réalité, le contrôle a eu seulement pour effet d'accélérer l'immigration clandestine tout en rendant plus sophistiquées les filières des passeurs et plus coûteux le prix exigé pour le passage clandestin.

Le fait est que les politiques migratoires ont montré leurs limites, voire leurs incohérences, et cela dans le contexte des années 80 où le Marché Unique se mettait en place avec ses quatre libertés, notamment la libre circulation des personnes.

Si le visa Schengen a permis de donner l'illusion d'un contrôle aux frontières, il n'a pas empêché pour autant l'immigration, surtout clandestine. On navigue dès lors dans le cafouillage où cohabitent, dans l'incohérence, des discours, des mesures sécuritaires (contrôle, visas, limitation du recours au droit d'asile etc.) et des pratiques réalistes d'appareils étatiques nationaux qui recourent périodiquement à des régularisations d'immigrés, dits «illégaux». On est allé même au Conseil de Séville, tout en proposant aux pays d'origine un partenariat afin de tarir les flux migratoires à la source, jusqu'à agiter la menace de «lier l'aide au développement à la maîtrise de l'immigration de départ», voire de sanctionner les Etats récalcitrants. C'est dans cet esprit que le 13 juin 2002, le Conseil adoptait un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration, que la Commission publiait sa Communication (564 final, 14 octobre 2002) sur la politique européenne de retour pour les clandestins, sur base volontaire ou par la force, et que le conseil du 26 octobre 2004 adoptait le règlement (CE/n°2007/2004) portant création d'une Agence internationale pour la gestion et la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'U.E.

Ainsi, le dispositif du contrôle des frontières extérieures s'est fait de plus en plus sophistiqué. Le 13 décembre 2004, le Conseil a adopté un règlement établissant l'obligation faite aux services nationaux de procéder au «compostage» systématique des documents de voyage à l'entrée de l'espace Schengen, tandis que la Commission a présenté le 28 décembre 2004 le système d'information sur les visas (SIV ou VIS) pour améliorer le contrôle aux frontières extérieures. Le but est de permettre aux gardes-frontières d'accéder à une base de données relatives:

- aux visas (visas délivrés, annulés et refusés);
- aux données biométriques du titulaire.

Le contrôle des frontières est mené aux points de passages autorisés sur tout le pourtour de l'UE et au sein même de l'UE (aéroports et gares ferroviaires).

Mais il n'y a pas seulement le contrôle aux frontières extérieures. Il y a aussi la surveillance des frontières intérieures. Déjà dans sa communication du 7 mai 2002, la commission avait proposé l'établissement d'un «corps européen de gardes-frontière» afin d'assurer des missions de surveillance. Une agence communautaire ad-hoc, prévue par le règlement du 24 octobre 2004, a même été mise sur pied en 2005. Cette agence est censée intégrer les centres créés dans le cadre de projets pilote menés par les Etats membres: c'est-à-dire celui de Berlin (pour les frontières terrestres), celui de Rome (pour les frontières aériennes), celui du Pirée (pour les frontières maritimes) et celui de Madrid (pour les frontières de la Méditerranée Occidentale).

Dans la même foulée, les Etats européens ont renforcé leur dispositif législatif dans un sens plus restrictif: la "Ley de Extranjeria" espagnole de 2003 durcit les critères de sélection, le projet de loi allemande «Refondation de la gestion de l'immigration», adopté en 2004, va dans le sens d'une ouverture sélective, tandis que la loi anglaise de novembre 2002 «Nationalité, Immigration et Droit d'Asile» veut lutter contre l'immigration clandestine et limiter le droit d'asile, etc.).

Une politique européenne de l'immigration

Derrière les mesures de contrôle ou de surveillance préconisées ou adoptées par les instances communautaires et les politiques restrictives adoptées par les Etats membres, il y a certes une préoccupation sécuritaire, qui surtout après le 11 septembre 2001, sous-tend toute l'approche communautaire de la libre circulation. Mais il y a, à l'évidence, d'autres préoccupations. On évoque pêle-mêle la dégradation de l'environnement qui résulterait d'un afflux massif de populations étrangères, le risque excessif de pression sur les systèmes de protection sociale, le danger d'une «érosion» de l'identité collective par absorption d'une population étrangère aux caractéristiques socioculturelles et religieuses différentes, une possible concurrence sur le marché de l'emploi et une forte pression à la baisse des salaires. Autant d'arguments qui occultent les apports positifs des flux migratoires sur le plan économique, démographique et culturel.

Si l'UE se met à «légiférer» et à multiplier les plans d'action et les règlements en matière de libre circulation, c'est parce qu'il s'est avéré difficile de «réaliser la libre circulation» sans contrôles dans la maison Europe et de ne pas devoir, en même temps s'accorder sur les modalités d'accès à cette maison commune⁷⁹. C'est donc dans le troisième pilier de Maastricht (1992): Justice et Affaires intérieures (J.A.I.) puis dans le titre IV du traité d'Amsterdam (1997) que trouve naissance la politique européenne d'immigration et d'asile, complément logique de la libre circulation.

Les premiers signes d'une «politique migratoire européenne» sont enregistrés au début des années 80, faisant suite à 3 constats significatifs:

1. l'échec des politiques de «fermeture des frontières» élaborées après 1974; puisque l'immigration s'est poursuivie sous différentes formes légales (regroupement familial) et illégale (immigration clandestine et «over stayers» avec visa touristique ou visa étudiant);
2. la prise de conscience de l'illusion que chaque Etat membre pouvait gérer isolément les flux migratoires;
3. l'augmentation des demandeurs d'asile politique en République Fédérale Allemande.

Dès lors, la signature en 1985 de l'accord de Saarbruck n'est pas fortuite, qui va donner naissance au système Schengen. C'est dans la foulée de ces accords que la Commission tente «une coordination contraignante» entre les Etats membres en matière d'entrée, de séjour, d'accès au marché du travail, de lutte contre l'immigration clandestine et de coopération avec les pays d'origine⁸⁰. Cependant, il a fallu attendre 14 ans avant que le Sommet de Tampere en 1999, ne lance un *programme d'eupéanisation* des politiques migratoires, axé sur les politiques de contrôle des nouveaux flux et les politiques d'intégration à l'intérieur. Si les politiques d'intégration donnent lieu à des appréciations contrastées selon les pays, les politiques de contrôle ont été plutôt un échec. En effet, aucun pays européen n'a réellement essayé ou ré-

⁷⁹ Jean-Yves Carlier: «Union européenne: quelle politique migratoire?» in *La Revue Nouvelle*, Bruxelles, mars 2005, p.85.

⁸⁰ Guidelines for a Community Policy of Migrations, Bulletin of the European Commission, supplément 9/1985.

ussi à interrompre les flux migratoires, et cela, en dépit de l'adoption de mesures coordonnées: visa obligatoire, externalisation du contrôle des frontières, politique d'asile, sanctions pour les transporteurs. Certes, les politiques restrictives en matière d'asile ont permis de réduire les demandes de moitié entre 1992 et 2004 (63% des demandes d'asile en Allemagne en 1980 contre 24.3% en 2001). Mais, à l'inverse, on a assisté à une augmentation des flux par voies détournées (visa touristiques et flux clandestins).

Cette augmentation apporte un démenti cinglant à un des présupposés de l'orthodoxie restrictive⁸¹ selon lequel l'économie européenne n'a pas besoin de main d'œuvre étrangère non qualifiée. En effet, on constate, tous les jours, que dans tous les secteurs économiques on a besoin de ce type de main d'œuvre étrangère. La ventilation par secteurs de l'immigration en Espagne révèle que pratiquement 90% sont employés dans le secteur de l'aide à domicile, du bâtiment, de secteurs proches des services touristiques et des secteurs inférieurs de l'industrie manufacturière. Cela vaut pour tous les immigrés, surtout pour les Marocains en Espagne⁸², les Maghrébins en France, en Belgique et en Hollande, les Turcs et les Kurdes en Belgique et en Allemagne, les Pakistanais, les Indiens et les Bengalis en Angleterre.

Dans tous les pays d'Europe, et plus particulièrement de l'Europe du Sud, la demande de main d'œuvre est bien réelle, même si les pouvoirs politiques s'obstinent à ne pas le reconnaître. Partout, les taux d'activité des travailleurs migrants sont bien plus importants que ceux des autochtones, comme le révèlent les enquêtes menées dans ces pays.

L'échec des politiques de contrôle de l'immigration clandestine s'explique par plusieurs facteurs:

1. la majorité des immigrés irréguliers dispose déjà de contacts et de filières d'amis ou de parents déjà résidents dans les pays d'accueil;
2. l'économie souterraine dans les pays européens, surtout ceux du Sud, continue à contribuer pour au moins 25% du PNB. Or, un contrôle officiel des migrations irrégulières supposerait le développement de contrôles intérieurs centrés sur l'accès au marché du travail, chose à laquelle résistent tous les gouvernements.

D'ailleurs, on peut se poser la question de savoir si la participation des «clandestins» à l'économie souterraine n'est pas plutôt un effet qu'une cause des politiques restrictives. C'est en tout cas ce que démontre M. Carfagna dans le cas italien⁸³. L'absorption des immigrés, clandestins ou régularisés (Sommersi e Sanati) dans l'économie européenne apporte la preuve que la demande de travail étranger n'a pas disparu, mais qu'elle s'est simplement redistribuée suivant l'évolution des marchés de travail européens.

Mais, paradoxalement, si la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne semble guère être convaincante, est-ce que la coordination des politiques de visa et d'asile a donné des résultats plus probants? On est tenté de répondre par l'affirmative, car les Etats membres se sont accordés sur un modèle commun de visa pour l'Europe ainsi que sur une liste des Etats tiers dont les ressortissants doivent avoir un visa. Aujourd'hui, les pays arabes méditerranéens figurent sur cette liste, mais les pays d'Europe Centrale et la plupart des

⁸¹ Giuseppe Sciortino: «La politique migratoire européenne: une orthodoxie restrictive» in Evelyn Ritaine: «L'Europe du Sud face à l'immigration: politique de l'étranger» PUF, Paris 2005, p.223.

⁸² Bernabe Lopez et Mohamed Berriane (dir.) *Atlas de la inmigracion marroqui en Espana*, UA ediciones, Madrid, 2004.

⁸³ M. Carfagna: «I Sommersi e i sanati: le regolarizzaeioni dgli immigrati in Italia» in A. Colombo, G. Sciortino (ed.) *Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino, 2002.

pays de l'Amérique du Sud ne figurent plus sur cette liste. Discrimination évidente qui en dit long sur la perception de la Méditerranée comme «un arc de crise et d'insécurité».

Mais, même dans ce domaine, si l'imposition du visa est censée assurer la «sécurité des citoyens» en prévenant les actes de terrorisme et l'immigration clandestine, force est de reconnaître que l'objectif est loin d'avoir été atteint, comme l'attestent les attentats terroristes perpétrés en Europe, la multiplication par 7 du nombre d'immigrés en Espagne entre 1992 et 2004 (passant de 500.000 à 3.500.000 en 2004) et la multiplication du nombre d'immigrés en Italie par 30 entre 1970 et 2004 et par 2 entre 2000 et 2004 (passant de 1.341.000 en 2000 à 2.730.000 en 2004). Sans compter que *le visa limite la mobilité temporaire et semble, à l'inverse, encourager à la fois l'immigration clandestine et l'installation définitive*. La suppression des visas pour les pays PECO, avant et après l'adhésion⁸⁴, et pour les Américains du Sud ne s'est pas traduite par un afflux massif d'immigrés, le cas des Uruguayens (deuxième groupe d'étrangers en Espagne (490.000) après les Marocains (505.000)) étant le seul contre exemple avéré. A la lumière de ce qui précède, il est légitime de s'interroger sur l'utilité du visa et de se demander si sa suppression ne s'impose pas plutôt comme une politique réaliste pour faciliter le processus circulatoire en Méditerranée, voire même la disparition naturelle des filières mafieuses de passeurs afin d'endiguer les flux de l'immigration clandestine.

Conscient de tout cela, le Parlement européen a essayé d'en tenir compte sans toutefois aller jusqu'à proposer la suppression des visas. En effet, à une proposition de la Commission sur «les Conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers pour des raisons de travail», le Parlement a jugé plus opportun de conseiller d'instaurer un système flexible de visas (janvier 2003).

Les deux frontières

Au vu de ces quelques éléments, on peut s'interroger sur la *notion de frontière* externe et sur celle, annexe, de *citoyenneté*. En droit, le franchissement de la frontière externe sans autorisation (visa) est un délit. C'est ainsi que l'immigration clandestine est rangée parmi les «menaces» auxquelles l'Europe doit faire face. En revanche, la citoyenneté est conçue comme un privilège. Elle est la qualité de citoyen qui lui-même appartient à une cité, en reconnaît la juridiction, est habilité à jouir sur son territoire, du droit de cité et est astreint aux devoirs correspondants. Donc la citoyenneté désigne à la fois un statut actif: la participation par l'exercice des droits politiques, mais subordonnée à la nationalité; et un statut attributif ou passif qui garantit à tout résident permanent, national ou étranger, des droits et des libertés opposables à l'Etat. C'est ce qu'on appelle la nouvelle citoyenneté.

Sur ces deux questions, frontière et citoyenneté, les paradoxes ne manquent pas. En effet si le franchissement de la frontière est un délit, la régularisation de la situation de l'immigré, dit «irrégulier», n'est-elle pas son effacement? De même, si la citoyenneté est résidence et la nationalité est «appartenance», un étranger régulièrement résident dans un pays européen voit ses droits sociaux et culturels garantis et ses droits politiques fondamentaux restreints. Cela pose alors la question suivante: la nationalité fonctionne-t-elle comme un check-point, un poste-frontière à terme? En d'autres termes, est-il légitime que l'appartenance nationale soit un point de passage obligé pour participer à la démocratie?

Allons plus loin. Supposons qu'un immigré ait pu franchir la frontière clandestinement, qu'il ait été régularisé et finisse par obtenir la nationalité, qu'il soit dès lors à la fois citoyen et national, sera-t-il pour autant intégré? C'est ici qu'il convient d'introduire la distinction entre

⁸⁴ Bichara Khader: «Elargissement à l'Est et impact sur les pays arabes et méditerranéens», in Euromesco Papers, Lisbonne, 2003.

intégration formelle (nationalité) et intégration réelle, c'est-à-dire la socialisation et l'insertion dans la vie collective par l'école, le logement, le travail.

Ainsi la nationalité ne fait pas sauter tous les verrous des exclusions sociales. Elle ne garantit pas automatiquement la mobilité sociale, c'est-à-dire la circulation dans l'espace social, car partout se dressent des murs qui «sont ni manifestes, ni intentionnellement érigés et qui sont parfois difficilement visibles», mais qui expliquent les émeutes sociales (Brixton 1981, Birmingham 1986 etc.) et qui soulignent la polarisation et la ségrégation dans tous ses aspects.

Ces murs invisibles⁸⁵ sont les formes multiples de discriminations ouvertes ou déguisées dont souffrent les immigrés, surtout ceux d'origine arabe et musulmane, dans les pays européens d'immigration. Ces discriminations ont toujours existé, mais elles se sont multipliées depuis les années 90 et particulièrement après le 11 septembre? Elles résultent de l'aggravation de deux processus: la différenciation et la stigmatisation ethniques⁸⁶. Pour A. Réa, la différenciation ethnique réside dans l'opposition entre le «nous» et le «eux» d'une spécificité imaginaire mobilisant de part et d'autre des référents culturels. Elle découle soit d'une souscription identitaire (auto définition ethnique) soit d'une prescription identitaire (des individus d'un groupe minorisé se voient assigner une identité ethnique par ceux du groupe majoritaire). Cette différenciation identitaire peut relever d'une simple ethnicité symbolique. Mais elle peut aussi prendre des formes plus affirmées sous forme de «replis communautaires». Les communautés ainsi produites ne deviennent des minorités ethniques que lorsque la différenciation se double d'une infériorisation dès lors que l'attribut ethnique (par ex: marocain ou turc) est érigé en stigmate. En Europe, depuis l'arrêt de l'immigration en 1974 et les politiques de regroupement familial avec les transformations induites en terme de féminisation de l'immigration, de rajeunissement, ghettoïsation urbaine et de visibilité, la stigmatisation des Turcs, des Pakistanais et des Marocains est devenue monnaie courante. Plus grave, depuis la fin du système bipolaire et la disparition de l'Union Soviétique et surtout depuis le 11 septembre 2001, la stigmatisation ethnique s'est doublée d'une stigmatisation plus insidieuse encore, car elle se fixe sur un nouvel attribut: l'origine musulmane de ces migrants anciens et nouveaux, au point que dans tous les pays européens, mais à des degrés divers, l'interrogation sur l'islam s'est transformée en «angoisse collective».

Cette perception conflictuelle se traduit dans des sondages d'opinion réalisés dans les pays européens où 80% des français, pour ne prendre que cet exemple, disent avoir peur de l'islam. Certains hommes politique, et pas seulement d'extrême droite, capitalisent sur ces peurs en parlant «d'invasion» ou du «retorno del moro» à propos de l'immigration et en déclarant l'islam «inassimilable» «in-intégrable» et incompatible avec les valeurs démocratiques des sociétés européennes, voire en le considérant comme une «menace identitaire».

Est définie ainsi à la fois une frontière interne et externe supposée infranchissable pour des raisons culturelles, alors que ceux qui veulent franchir ces frontières le font en fonction d'une volonté individuelle d'intégration à l'espace européen, notamment de l'image économique et culturelle que cet espace projette à l'extérieur⁸⁷.

Dans un contexte marqué par de telles «peurs irrationnelles», parler d'intégration des immigrés et de leurs descendants dans la société d'accueil de l'Union Européenne relève de la «*musique de chambre*», agréable à écouter, mais si éloignée des réalités cruelles de la vie de

⁸⁵ Bichara Khader: *El muro invisible*, Icaria, Barcelona, 1995.

⁸⁶ Andréa Réa: «Discriminations positives entre fragmentation sociale et normalisation» in *Revue Nouvelle* mars 2005.

⁸⁷ Remy Leveau: «Espace, culture, frontière: projection de l'Europe à l'extérieur», in Riva Kastoryano, : *Quelle identité pour l'Europe*, Sciences Po Presses, Paris, 2005, p.333.

tous les jours. Les difficultés d'intégration des immigrés et de leurs descendants posent, dans toute son acuité, la question des «murs invisibles». La conception courante de l'intégration est souvent définie en *termes culturels*, alors qu'en réalité, les immigrés et leurs descendants font tous les jours l'expérience douloureuse de mécanismes ségrégatifs institutionnels (accès à l'école, à l'emploi, au logement, aux infrastructures, aux loisirs et à une justice pénale neutre).

Les discriminations, ouvertes ou déguisées, et les réactions de rejet dont souffrent les immigrés contrastent avec *l'image attirante* que projette l'Europe d'elle-même, à l'extérieur sous l'effet des «images télévisées» captées grâce aux antennes paraboliques, dans les villages les plus reculés de la zone de proximité de l'Europe. Fascination pour l'Europe qui résulte aussi des modèles de comportements des anciens «émigrés» et de la dégradation de leur société d'origine.

Cette fascination problématique produit chez les jeunes scolarisés souvent inemployés, une sorte de désir ardent de départ, frustré et exaspéré par l'impossibilité d'aller et venir et de participer à cette sorte de festin de la modernité⁸⁸. Le décalage entre le «désir de l'ailleurs» et sa «répression quotidienne» attestée par les interminables files d'attentes des demandeurs de visa devant les guichets des consulats et ambassades des pays d'Europe produit une relation trouble d'attraction et de rejet, presque une relation pathologique où l'Europe est à la fois aimant et repoussoir, objet de désir et de rejet.

J'ai tenu à mettre en exergue les deux manières d'envisager la libre circulation: *au sens physique* (le franchissement de la frontière externe de l'UE) et *au sens social* (le franchissement des murs des exclusions). Assez naturellement, ce sont toujours les plus dynamiques et les plus audacieux des immigrés nouveaux qui parviennent à franchir l'une (*la frontière*) ou des immigrés anciens qui cherchent sans toujours réussir à vaincre les secondes (*les exclusions*) dans la quête légitime pour les uns de pénétrer dans l'espace interdit (*le territoire*) et pour les autres de gravir l'échelle de la mobilité (*le bien-être*).

La Méditerranée au cœur du dispositif de contrôle

Il ne faut pas se leurrer: si les textes normatifs européens concernent l'immigration et la libre circulation, en général, c'est bien la Méditerranée du Sud qui est l'objet de tous les contrôles, de toutes les attentions et préoccupations. En effet, sur une minorité d'origine étrangère de près de 20 millions installée en Europe, le contingent méditerranéen (essentiellement du Maghreb et de la Turquie) représente près de 8 à 9 millions. Il est à prévoir que le différentiel démographique entre les deux rives et les différentes structures par âge (où les moins de 20 ans représentent près de 50% de la population arabe de la Méditerranée et 43% de la population turque) et le faible potentiel de création d'emploi accroissent davantage les désirs de migration. Mais, en Méditerranée, cette «mer blanche entre les terres», comme l'appellent les Arabes, on ne circule pas à sa guise.

En effet, dans son format actuel et vu la philosophie générale qui lui sert de soubassement, le partenariat euro-méditerranéen peut difficilement déboucher sur une véritable zone de libre échange où tout circule. Certes, les marchandises, les capitaux, les services, peuvent circuler, mais les personnes du Sud doivent rester chez elles. Et c'est bien la critique légitime adressée au partenariat: *le souci du protéger les Etats européens l'a emporté sur le souci humaniste de protéger les personnes?* Cela est attesté tous les jours, non seulement par les «espaldas mojadas» des côtes espagnoles (la police espagnole a arrêté en 2003 près 90.000 immigrés qui tentaient de

⁸⁸ Remy Leveau, art.cit.p.329.

débarquer sur les côtes espagnoles), mais surtout par la proposition si insensée d'organiser des camps et des sélections des demandeurs d'asile en dehors de l'UE dans les pays d'origine ou à proximité des pays d'origine (proposition italienne d'installer des camps en Libye).

Ainsi, sous couvert de gestion rationnelle, l'extra-territorialisation de l'examen des demandes d'asile à la source plutôt qu'à l'arrivée, déplace le problème en amont et permet comme le dit J.-Y. Carlier, «*d'éloigner des opinions publiques les réalités vivantes du monde.*»

Aujourd'hui, le plus gros contingent d'immigrés en provenance de la Méditerranée du Sud est composé de «clandestins» comme le révèlent les régularisations organisées périodiquement par l'Espagne, l'Italie, la Belgique et d'autres pays. La dernière régularisation organisée en Espagne (mai 2005) concerne près de 700.000 «clandestins». La France pense, elle aussi, à entamer une procédure de régularisation similaire pour ses 200.000 à 400.000 «irréguliers».

Pour réprimer ce type de migration et le tarir à la source, la législation européenne a multiplié des mécanismes de sanctions ou de contrôles: sanctions à charge des transporteurs qui acheminent des personnes non munies de visa, transmission de données relatives aux passagers, expulsions individuelles ou collectives, accords de ré-admission conclus avec le pays d'origine. Plus préoccupant encore: la convention internationale des droits de travailleurs migrants et des membres de leurs familles, adoptée à l'ONU en 1990 et entrée en vigueur en 2003, n'a été ratifiée par aucun pays européen à l'inverse du Maroc et d'autres pays méditerranéens.

Les migrations dans le partenariat euro-méditerranéen

Dans le troisième volet de la Déclaration de Barcelone, les 27 pays signataires font la différence nette entre les migrations et les «immigrations illégales». Mais le constat est là, aveuglant: dans les années 90, l'immigration légale en provenance des partenaires méditerranéens représentait seulement 8 à 10% du total de l'immigration en direction des pays de l'UE. Si donc, les 27 partenaires reconnaissent dans la Déclaration de Barcelone «*le rôle important que jouent les migrations dans leurs relations*», c'est pour ajouter qu'ils conviennent de coopérer pour «*réduire les pressions migratoires au moyen, entre autres, de programmes de formation professionnelle d'assistance à la création d'emplois*».

Ces idées sont reprises lors de la première réunion des experts euro-méditerranéens sur les «*migrations et échanges humains*», tenue à La Haye du 1^{er} au 2 mars 1999. Mais les experts, plus réalistes que les Etats qu'ils représentent, soulignent la nécessité d'une approche «intégrée et équilibrée» dans le traitement du phénomène des migrations et des échanges, distinguent «migrations et mouvements de personnes», s'opposent à «l'immigration illégale dans un esprit de coopération» mais reconnaissent qu'il «*est improbable qu'à court ou à moyen terme, il y aura une diminution des facteurs incitatifs à la migration en provenance du bassin méditerranéen vers l'Europe*» et qu'il est même probable que les pays méditerranéens eux-mêmes continueront à faire face aux flux migratoires de l'Afrique Sub-saharienne et de l'Asie et s'engagent à «*garantir la protection de l'ensemble des droits reconnus par la législation existante des migrants légalement installés sur leurs territoires respectifs*».

Si la protection des droits des «*immigrés installés*» est rappelée sans référence aux mesures à entreprendre pour lutter contre les multiples formes de discrimination, dès qu'il s'agit de «l'immigration clandestine», des dispositions précises sont prônées, voire inscrites dans les accords d'association: conditions de retour des personnes en situation irrégulière (art. 69 accord Maroc - UE), réinsertion des personnes rapatriées (art. 71), réadmission. Cette dernière

disposition ne figure pas dans l'Accord Tunisie -UE alors que ce pays fournit une partie importante du contingent des immigrés clandestins vers l'Italie; toutefois, les dispositions se font plus précises dans l'Accord Egypte - UE, conclu après le Conseil Européen de Tampere (15-16 oct. 1999): selon l'article 68 de cet accord signé en mars 2001, les deux parties conviennent de «prévenir et de contrôler l'immigration illégale». L'Accord Jordanie-UE va encore plus loin, puisque les deux parties non seulement conviennent «d'autoriser le rapatriement des ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'autre», mais s'engagent aussi à «autoriser le rapatriement des ressortissants des *autres pays* et des *apatrides* arrivés sur le territoire d'une patrie en provenance d'une autre patrie». En somme, si «un chinois» a immigré illégalement en Grèce en provenance de Jordanie, cette dernière se trouve dans l'obligation de le «réaccueillir».

Outre le fait que la question de la «réadmission» figure dans les Accords d'association UE-pays partenaires méditerranéens, certains pays de l'UE ont signé des accords nationaux de réadmission avec ces mêmes pays, tel l'Accord Espagne-Maroc (de tels accords avaient été suggérés par le Plan d'Action de Valence en 2002).

Les dispositions de lutte contre l'immigration illégale se font plus sophistiquées au fil des années. L'année 2004 est à cet égard une année charnière, qui voit se multiplier les initiatives pour mettre en place *un système judiciaire euro-méditerranéen*: l'organisation à Marrakech (18 - 20 fév. 2000) d'un séminaire réunissant 9 pays européens et 7 pays méditerranéens pour dresser une typologie des systèmes judiciaires (arabo-musulman, romano-germanique et anglo-saxon) en est la prémisse, tout comme la tenue, les 3 et 4 avril 2000, d'un séminaire sur «la coopération financière opérationnelle en Méditerranée» posant les jalons d'une coopération douanière et judiciaire euro-méditerranéenne.

A l'issue de la conférence euro-méditerranéenne de Marseille de novembre 2000, les ministres évoquent pour la première fois «un programme régional dans le domaine de Justice et des Affaires Intérieures» en s'inspirant des recommandations du séminaire du mois d'avril et décident même d'organiser une opération pilote de contrôles conjoints en mer en 2001. Tout concourt ainsi à favoriser la construction d'un dispositif de contrôle renforcé aux frontières de l'Europe, afin de mettre en place «un nouvel espace de sécurité européenne». Cela transparaît à la lecture du Plan d'Action du Sommet de Valence (2002), des recommandations du Sommet intermédiaire de Crète (mai 2003) et surtout du Sommet euro-méditerranéen de Naples (décembre 2003), même s'il est affirmé, dans les textes, qu'il convient d'aborder la question «des migrations et des mouvements humains» à la fois sous l'angle de la sécurité et de la gestion conjointe des flux migratoires⁸⁹.

Ainsi, en dépit des vœux pieux et des discours lyriques sur la fraternité euro-méditerranéenne et le «co-développement», la logique d'une «Europe aux Européens» semble l'emporter sur la liberté de circulation. Dans ces évolutions, «les frontières perdent leur sens territorial dans la mesure où le contrôle des flux transnationaux suppose d'un côté, une projection à l'extérieur et de l'autre, une surveillance des populations jugées à risque, installés dans l'espace européen». Rarement la question de «l'identité européenne» n'a été posée dans des termes aussi conflictuels entre «Nous» et «Les Autres». Que les «Autres» soient «la banlieue externe» de l'Europe ou ses banlieues internes. J'en veux pour preuve la vigueur des débats sur l'admission de la Turquie à l'UE⁹⁰. En réalité, le problème que pose la Turquie à l'Europe ne relève pas de la géographie physique, mais bien davantage de la géographie mentale où des

⁸⁹ voir l'article de synthèse de Gema Aubarell: «L'année des migrations en Méditerranée», in Med.2003, IE-MED-CIDOP, pp.207-210.

⁹⁰ voir le dossier de Questions Internationales sur «la Turquie et l'Europe», documentation française, Paris, no. 12, mars-avril 2005.

«limes» imaginaires tendent à séparer l'Europe de ses «étrangers intimes». Le problème que pose l'immigration à l'Union Européenne est donc fondamentalement *d'ordre culturel*: il était légitime de la voir figurer dans le volet «social et culturel» du partenariat euro-méditerranéen. Mais, malheureusement, elle y figure en mauvaise compagnie: trafic de drogue et criminalité organisée, qui sont eux des «risques transnationaux».

Conclusion

Le partenariat euro-méditerranéen a été fondé sur une illusion: empêcher la liberté de circulation dans un espace contigu. L'observation des faits de 1995 à 2005 démontre l'inanité d'une telle approche. Comme le dit si bien Giuseppe Sciortino: «*La forteresse Europe n'a jamais réellement relevé ses ponts-levis*⁹¹». C'est dire l'écart persistant entre un discours politique restrictif, à finalité électoraliste, et des pratiques politiques pragmatiques de régularisation. Le vrai problème ne réside donc pas dans la question migratoire elle-même, mais dans la manière dont celle-ci est regardée par les Etats européens et leurs citoyens. L'interprétation sécuritaire qui en est faite est le résultat empoisonné de stratégies de partis politiques enclins à instrumentaliser la question migratoire selon des tendances caractérisées par l'exclusion et le repli sur soi. Cette crispation sécuritaire sur l'étranger, surtout le plus proche, comme c'est le cas des Maghrébins, non seulement se heurte à la pérennisation du fait migratoire et à la réalité de la réussite démographique et économique de l'immigration dans un continent vieillissant, mais est aussi le symptôme de la perte des repères. Ceci explique les écarts entre discours et politiques, entre logique sécuritaire et logique économique, qui conduisent les Etats à évoquer tantôt «des centre de rétention», tantôt des «centres de tri» et tantôt des «portails d'immigration».

Ainsi, en Méditerranée comme ailleurs, un processus social (l'immigration) qui s'est toujours produit depuis la nuit des temps, est devenu une «question collective, puis un problème public, un enjeu politique enfin⁹²». Il n'est pas étonnant dès lors que l'immigration agisse dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen comme un «révélateur politique» de toutes les ambiguïtés (l'immigration vue comme «risque transnational» au même titre que le trafic de drogues) et de toutes les incohérences (discours restrictifs et politiques pragmatiques).

Qualifié d'«extra communautaire», l'immigré est d'abord ce qui n'est pas de la «Communauté Européenne», le paradoxe étant que les retraités allemands ou scandinaves qui vivent en Espagne sont moins empressés à apprendre la langue espagnole que l'immigré marocain, alors que la connaissance de la langue est un levier de participation à la «vie en société». C'est dire combien il est urgent non seulement d'expurger le langage des mots qui tuent (killing words), mais aussi les textes, si on veut appréhender l'immigration comme un fait social, normal, légitime et global, et non comme un risque, voire une menace. C'est pour cela qu'il est primordial de préserver le 3^{ème} volet de Barcelone de «l'acharnement et obsession sécuritaires» qui contaminent toute l'approche, et repousser dans le premier volet les propositions strictement sécuritaires, comme la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue ou la criminalité organisée.

A cet égard, je ne puis que souscrire à la proposition de Dorothée Schmid⁹³ qui suggère 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», idée déjà préconisée par le Comité des Sages pour le dialogue culturel en Méditerranée.

⁹¹ G. Sciortino: art.cit. p.256.

⁹² idem, p. 2.

⁹³ Optimiser le processus de Barcelone, Occasional papers, Institut d'Etudes de Sécurité, juillet 2002 .p.42.

En ce qui concerne l'immigration clandestine, le syndrome sécuritaire structure la position européenne sans apporter de solution véritable à un problème qui n'est ni nouveau, ni complexe⁹⁴. Aussi, au lieu d'échiner à se braquer sur une lecture alarmiste du phénomène, convient-il d'en étudier les causes afin d'y remédier ou, du moins, d'en atténuer les effets, et cela de manière humaine et coopérative. Il serait d'ailleurs souhaitable d'améliorer les méthodes statistiques pour bien saisir l'importance du phénomène.

Cette dernière proposition vaut aussi pour l'immigration régulière installée. L'U.E. dispose de statistiques relativement fiables concernant le nombre des «étrangers extra-communautaires», mais navigue dans le flou dès qu'il s'agit d'estimer le nombre des «minorités ethniques»: c'est-à-dire les immigrés et leurs descendants. Seuls les Anglais ont lancé des études dans ce sens, publiant périodiquement des «minority ethnic surveys». En Belgique, un Consortium inter-universitaire s'est attelé à cette tâche depuis 2005, grâce d'ailleurs à un mécénat privé⁹⁵. L'U.E. devrait promouvoir des enquêtes similaires dans tous les pays membres, pour bien démontrer, au-delà du *syndrome d'invasion*, de mauvais aloi, que l'Europe est bel et bien une terre d'accueil irriguée par une immigration qui contribue à sa prospérité et à son rayonnement.

Le partenariat euro-méditerranéen ne peut plus se limiter à gérer les «contraintes» qui découlent des phénomènes migratoires. Il faut aller au-delà, pour penser une relation d'échange, où la mobilité devient un atout et non un risque. C'est pour cela qu'une politique de visa flexible (comme le suggère d'ailleurs le Parlement européen), voire même la suppression du visa d'entrée, doit être envisagée. Même après l'adhésion des Pays PECO (Europe orientale et centrale), on n'a pas assisté à l'invasion massive tant redoutée. Pourquoi les Polonais, les Tchèques ou les Hongrois émigreraient-ils, sur une large échelle, quand les perspectives économiques sont bonnes? C'est pour cela que le développement en Méditerranée du Sud, sans être un antidote à la migration, est sans doute un antidote, ou du moins un frein, à l'installation définitive que les opinions publiques européennes semblent craindre. Les restrictions actuelles et les multiples contrôles n'éradiquent jamais le désir de migrer, ils rendent sa réalisation plus coûteuse, plus dangereuse et plus juteuse pour les filières de passeurs.

Mais le développement ne s'exporte pas clé sur porte: c'est un processus et en tant que tel son coût est immédiat (fermetures de certaines usines non performantes) et son bénéfice (en termes de création d'emplois) est différé et conditionnel. En somme, comme disent les Anglais «pain before gain». L'U.E. doit demeurer attentive aux difficultés inhérentes aux transformations macro-économiques en cours dans les pays partenaires du Sud. Les fonctionnaires de la Banque Mondiale insistent beaucoup sur ce point. En effet pour eux, un programme savamment construit de gestion des mouvements migratoires des pays MED et de l'U.E. aurait au moins des résultats positifs: «il allégerait les pressions socio-économico-politiques sévissant dans les pays MED (spécialement sur les marchés du travail) et faciliterait l'application du programme de réformes complémentaires». Ceci se réaliserait, d'après eux, par le biais d'un double allègement: celui de l'impact du coût de la transition de la libéralisation du commerce et celui de l'explosion de la demande d'emploi dans les prochaines 15-20 années résultant de la transition démographique⁹⁶.

⁹⁴ Fouad Ammor: *Le partenariat euro-méditerranéen à l'heure de l'élargissement, perceptions du Sud*, GERM, Rabat, 2004, pp.36-38.

⁹⁵ Participant au Consortium 7 universités de Flandre, de Wallonie et de Bruxelles. Le consortium est l'émanation de l'*Initiative Belge Inter-Universitaire sur l'Immigration et l'Intégration*, coordonnée par le professeur Bichara Khader.

⁹⁶ Ishac Diwan, Mustafa Nabli, Adama Coulibaly, et Sarah Johansson de Silva (écrivain à titre personnel): «Rendre le partenariat UE-MED plus effectif: réformes et mobilités de la main d'œuvre» in Chibli Mallat (ed.):

Comprendre tout cela est sans doute le premier pas vers l'intégration de la problématique migratoire comme une composante essentielle de la politique extérieure européenne de proximité.



