

## Comment réorganiser les relations européennes en Méditerranée, pour s'adapter à la nouvelle donne?

Début 2011, l'espace méditerranéen connaît une succession de révoltes arabes qui modifient le cadre des relations euro-méditerranéennes. L'Union européenne (UE) prend acte de ces changements et produit le 26 mai 2011 une communication conjointe<sup>1</sup> qui propose une réorientation de ses partenariats.

Jusque là, l'Union européenne dispose de trois cadres différents qu'elle a, elle-même, proposés, pour organiser la coopération en Méditerranée :

- le Processus de Barcelone (PB) né en 1995. Il s'agit d'un partenariat entre l'UE avec les 14 pays hors UE riverains de la Méditerranée comprenant sur trois « corbeilles », à savoir « politique et sécurité », « finances et économie », « société et culture » ;
- la politique européenne de voisinage (PEV) née en 2003. Prolongement du PB, la PEV propose des plans d'action à chacun des partenaires visant à renforcer une coopération plus concrète ;
- l'Union pour la Méditerranée (UpM) née en 2008, à travers deux déclarations en juillet et novembre 2008. Cette initiative propose, dans un cadre intergouvernemental comprenant 43 pays (dont les riverains de la Méditerranée), l'UE, l'Union Africaine et d'autres organisations internationales, des coopérations *ad hoc* sur des projets concrets.

L'objectif final de ces initiatives est globalement le même, ne serait-ce que par la filiation qui existe entre elles. Il vise à « transformer la Méditerranée en un espace de paix, de démocratie, de coopération et de prospérité »<sup>2</sup>. Chacune d'elles est cependant structurellement différente de l'autre. On y trouve respectivement : un partenariat de l'UE avec des pays hors UE, une politique unilatérale de l'UE à l'égard de son voisinage et une organisation intergouvernementale.

Au demeurant, ces trois cadres n'ont pas été en mesure d'atteindre les objectifs fixés. Ils font l'objet de défiance, au moins de la part des pays du Sud quand ce n'est pas de tous, pour des raisons parfois contradictoires. La multiplication des cadres engendrent, de plus, une certaine confusion, voire même l'impression d'une redondance contreproductive.

L'émergence au Sud, à partir de 2011, de gouvernances qui affichent un véritable projet démocratique, conforme aux valeurs défendues par l'UE<sup>3</sup>, bouleverse la situation. Les décideurs doivent, à présent, tenir compte des aspirations de leurs peuples. Cette « nouveauté » s'ajoute à un autre facteur tout aussi déterminant, que constitue la crise économique en Europe. De fait, celle-ci

---

<sup>1</sup> Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » – 25 mai 2011

<sup>2</sup> Déclaration UpM du 13 juillet 2008

<sup>3</sup> Article 2 du Traité de Lisbonne : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

impose à l'UE des économies, mais aussi une plus grande vigilance sur l'emploi qui est fait des aides qu'elle apporte.

Il importe donc d'articuler ces cadres les uns par rapport aux autres pour les rendre plus cohérents. Cette réorganisation doit également être adaptée pour répondre au mieux aux attentes des nouvelles gouvernances. La présente démarche s'inscrit ainsi comme une proposition en réponse à la Communication conjointe précitée. Elle identifie tout d'abord les facteurs déterminants de la relation en Méditerranée avant de proposer des pistes pour réorganiser la coopération euro-méditerranéenne.

### **De nouveaux acteurs dans un paysage hétérogène**

Les relations inter-méditerranéennes sont rendues encore plus délicates, depuis début 2011. Les révoltes arabes ont largement accentué la grande hétérogénéité des acteurs. Il convient de distinguer à présent au Sud et à l'Est de la Méditerranée trois groupes de pays :

- ceux pour lesquels la gouvernance est restée la même,
- ceux qui ont fait le choix d'une nouvelle route,
- ceux qui sont encore soumis à d'importantes violences internes.

Les pays, qui ont fait le choix d'une nouvelle route essaient de mieux prendre en compte les aspirations de leurs peuples. Ils soumettent les décisions gouvernementales à l'appréciation de leurs parlements. Une opinion publique et une société civile émergent au sein de ces nations.

Ils rejettent, par ailleurs, les anciens cadres négociés avec les autorités qu'ils ont écartées et demandent la mise en place de nouveaux instruments mieux adaptés à leurs besoins.

Ils appellent à des relations nouvelles fondées sur la co-responsabilité entre partenaires en lieu et place de la tutelle qui, trop souvent, prévalait auparavant.

L'Union européenne doit donc tenir compte de cette diversité d'interlocuteurs. Les relations avec les pays ayant peu ou pas évolué peuvent s'inscrire dans la continuité des instruments existants. Avec les pays connaissant des troubles et des violences armées il est raisonnable d'être prudents. En revanche, avec les pays ayant choisi la voie de la démocratisation de leurs institutions et l'Etat de droit, il serait fort regrettable que l'UE ne s'engage pas de façon déterminée. Un vrai défi se pose pour accompagner au mieux ces ambitions et ainsi conforter ces démocraties naissantes.

Les critiques majeures apportées tant au partenariat Euromed qu'à l'UpM visent :

- l'absence de démarche réellement partenariale (la propension de l'UE au dirigisme est dénoncée) ;
- L'insuffisance d'implication de l'UE dans le règlement du conflit israélo-palestinien (un engagement fort de l'UE dans ce dossier est régulièrement demandé en préalable à toutes coopérations intégrant Israël.)

## **Changer le paradigme de coopération en Méditerranée pour répondre aux nouvelles attentes**

Ces nouveaux instruments, auxquels aspirent les pays en route vers la démocratie, doivent différencier les propositions selon l'état de gouvernance des pays partenaires. Il convient toutefois d'éviter de créer le sentiment d'une ingérence. Pour cela, il importe qu'ils s'inscrivent dans une démarche établissant une conditionnalité réelle entre les attentes des partenaires. L'échange prendra en considération à la fois :

- le progrès vers ce que l'UE considère comme souhaitable aux regards des valeurs qu'elle défend, mais aussi comme utile à la paix et à la prospérité de son voisinage ;
- un soutien déterminé au développement du partenaire du Sud.

Cela présuppose la mise en place, en partenariat réel, d'un suivi partagé, transparent, et public à la fois des engagements contractés et des outils d'évaluation. Ce contrôle devra s'exercer sur la réalité et la performance des actions des deux partenaires. A ce prix, il devra être prévu, sous forme d'objectif final, un horizon concret et attractif pour les populations

### **Promouvoir le pragmatisme des démarches régionales en tant qu'étapes vers le Processus de Barcelone**

Les initiatives de coopération en Méditerranée sont inéluctablement freinées par l'absence de progrès notable en réponse à la question israélo-palestinienne. Ce facteur détermine la qualité des relations inter-méditerranéennes. En faire abstraction est illusoire et toutes les tentatives de développer des coopérations globales dans ce contexte ont échoué.

La dégradation de la situation au Proche-Orient, encore renforcée par le soulèvement syrien, impose de rechercher de nouvelles voies de coopération mieux adaptées. Celles-ci, en attendant des jours meilleurs, devront pouvoir se développer en évitant d'impliquer Israël aux côtés de pays arabes

Les approches sub-régionales répondent à ces conditions sous réserve bien sûr d'y associer l'UE pour ne pas être perçues, par les pays européens non impliqués, comme potentiellement concurrentes.

Certaines, tel le 5+5<sup>4</sup>, ont su expérimenter dans cette perspective des voies de coopération très intéressantes qui pourraient inspirer d'autres actions.

---

<sup>4</sup> Le 5+5, initiative lancée en 1990, rassemble 5 pays européens (Portugal, Italie, France, Espagne et Malte) et les 5 pays du Maghreb (Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Mauritanie). Elle embrasse des dossiers par ministères (Affaires étrangères, Affaires sociales, Education, Défense etc ..)

## Réorganiser la coopération en Méditerranée

Les facteurs déterminants étant identifiés, il est à présent possible de proposer une réorganisation de la coopération mieux adaptée aux réalités.

### *Promouvoir les démarches régionales*

L'Union européenne doit, tout d'abord, envisager d'accompagner et de soutenir des initiatives sub-régionales pour favoriser le développement de la coopération en Méditerranée, dans la perspective, à terme, d'un partenariat plus large, tout en laissant les membres de ces initiatives maîtriser leurs actions.

### *Etablir un « Partenariat de la Méditerranée » rassemblant l'existant...*

Il est proposé de rassembler ensuite les initiatives existantes dans le cadre global d'un « Partenariat de la Méditerranée » et d'y ajouter une démarche nouvelle. Celle-ci, appelée « accord de solidarité », s'adresserait aux pays ayant changé leur gouvernance. Ainsi ce « Partenariat de la Méditerranée » comprendrait :

- le Partenariat Euromed, ou Processus de Barcelone, tel qu'il existe aujourd'hui. Il témoigne de l'objectif final à atteindre sous réserve de revenir dans sa définition aux termes de la Déclaration de Barcelone. Celle-ci prévoit en effet, un partenariat équitable entre tous les membres pour faire de la Méditerranée un espace de paix, de stabilité et de prospérité.
- la Politique européenne de voisinage. Elle prévoit, en bilatéral entre l'UE et les pays ayant conservé leur gouvernance, des plans d'action dont l'aboutissement est l'attribution d'un statut avancé.
- l'Union pour la Méditerranée. Structure intergouvernementale, ouverte à tous les pays volontaires, elle accueille les projets pratiques sur lesquels des gouvernements s'engagent à coopérer. Elle veillera cependant à ne plus faire double-emploi avec les coopérations thématiques engagées au titre du volet horizontal du Processus de Barcelone.
- les structures sub-régionales, tel le 5+5, réunissent des pays souhaitant renforcer leur coopération mutuelle en partenariat réel, dans des espaces géographiques choisis. L'UE devra y être présente, selon des modalités inspirées de celles en vigueur au sein du Conseil de la Mer Baltique, afin de pouvoir soutenir ces initiatives, véritables laboratoires du Partenariat Euromed. Elle n'interviendra cependant pas dans les choix et orientations des actions de coopération effectués par les membres.

### *... et intégrant le nouvel « accord de solidarité »*

- « L'accord de solidarité ». Egalement en bilatéral mais cette fois entre l'UE et les pays ayant changé leur gouvernance, il serait appuyé sur des conditionnalités fortes. Celles-ci se fonderaient sur le respect des valeurs européennes selon des modalités convenues de façon concertée. Il prévoirait un fort soutien européen, conditionné et individualisé à chaque pays

candidat. Les priorités seraient clairement attribuées à la création d'emplois, à la sécurité alimentaire et à la suffisance de la ressource en eau. Elles seraient suivies de l'accès aux autres biens essentiels (la santé, l'assainissement, l'éducation, le logement, l'énergie etc..). Un échelonnement, répondant aux urgences définies par les nouveaux pouvoirs élus et aux exigences imposées par la dégradation des situations économiques dans des pays fragilisés par la crise mondiale, serait adopté en concertation. Il proposerait un objectif ou un horizon réellement séduisant qui puisse mobiliser non seulement les décideurs mais aussi les populations. Il pourrait sans doute s'inspirer du statut d'associé tel qu'il est accordé par l'UE à la Norvège ou à la Suisse.

*Au bilan*

Ainsi l'UE disposerait, au sein du « Partenariat de la Méditerranée », de deux types de cadres partenariaux :

- le Partenariat Euromed et les partenariats sub-régionaux, ces derniers constituant des étapes vers le premier ;
- un cadre intergouvernemental appliqué à des projets : l'UpM ;
- un cadre de coopération de l'UE en bilatéral avec les partenaires ayant conservé leur gouvernance : la PEV ;
- un cadre de coopération de l'UE en bilatéral avec les partenaires ayant changé leur gouvernance et acceptant le principe d'une conditionnalité réciproque contrôlée ensemble : l'« accord de solidarité ».

### **Mais ne pas alourdir l'institutionnel**

En conclusion, la réorganisation proposée vise à réunir, sous l'appellation de « Partenariat de la Méditerranée », les cadres existants (Partenariat Euromed, PEV, UpM et de coopération régionale (type 5+5)). Un cadre nouveau destiné aux pays ayant changé de gouvernance, y serait ajouté : l'« accord de solidarité ». Le dispositif ainsi élaboré permettrait de fixer précisément les champs d'application de ces initiatives et de les coordonner.

Cette proposition de réorganisation nécessitera d'adapter les structures institutionnelles existantes et notamment d'arrêter le rôle du secrétariat général de l'UpM.

En tout état de cause, il convient d'éviter de créer de nouvelles structures. Les initiatives régionales doivent se garder de développer des institutions. L'« accord de solidarité » doit pouvoir être suivi par les mêmes instances que la PEV

Toulon, le 25 mai 2012

Jean-François Coustillière

Consultant sur les questions euro-méditerranéennes

<http://www.jfcconseilmed.fr/>

diffusion initiale sur le site Internet [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com) , en juin 2012