

La Méditerranée et la nouvelle politique européenne de voisinage

Jordi Bertran-Institut européen de la Méditerranée

Entre 2007 et 2013, l'Union européenne (UE), déploiera sa politique de voisinage (PEV) vers les pays partenaires méditerranéens (PPM) du Processus de Barcelone.

Créée en 2004, après le dernier élargissement, dans le but d'atteindre un entourage de stabilité, sécurité et prospérité, la PEV s'adressait en principe aux pays frontaliers de l'est de l'Europe et elle a fini par s'élargir aux pays de la rive sud et est de la Méditerranée qui intègrent ce partenariat. A travers la PEV, l'Europe prétend renforcer les liens avec ses pays voisins en leur offrant de participer de manière échelonnée dans le marché intérieur européen et dans certains programmes et des politiques européens, à condition d'accélérer les réformes dans leurs pays. Les objectifs s'établissent par mutuel accord entre l'UE et chacun des pays dans les Plans d'Action, ce qui *a priori* offre plus de possibilités à ces pays pour fixer leur vitesse de rapprochement à l'Europe. Cependant, le développement et la portée de la nouvelle stratégie, et son intégration dans un réseau euroméditerranéen tissé depuis 1995 sont, pour beaucoup d'observateurs, encore diffus.

Pour mieux définir les perspectives de la PEV et le rôle de l'Espagne dans un nouveau élan du Processus de Barcelone dans ce nouveau contexte, l'Institut européen de la Méditerranée (IEMed) a réuni plus de 70 experts, hommes politiques, membres de la

Commission européenne, diplomates et représentants de la société civile à l'occasion d'un séminaire, tenu à Barcelone les 28 et 29 juin 2006.

Volonté politique

Un des éléments clé du séminaire « L'Espagne et l'Association euroméditerranéenne à l'heure de la nouvelle politique de voisinage » a été le degré de volonté politique que l'UE est disposée à assumer dans son action envers la Méditerranée, avec le constat qu'après 10 ans de partenariat, les objectifs fixés en 1995 n'ont pas tous été atteints.

Lors de l'inauguration, Narcis Serra, président de la Fondation CIDOB, a parlé franchement : « Le sentiment aigre-doux envers les réussites durant les 10 années du Processus de Barcelone, est le même que l'on ressent vis-à-vis de l'impuissance sentie à l'heure de promouvoir la politique étrangère européenne. L'Europe a réussi uniquement dans les processus d'intégration, tandis que sa politique étrangère n'est pas allée au-delà par manque de volonté, de ressources et d'instruments ». Dans ce sens, il affirmait que l'Espagne peut jouer un rôle plus important pour faire pression sur l'UE en ce qui concerne sa politique méditerranéenne.

Manuel Gómez-Acebo, sous-directeur général pour l'Afrique du Nord du Ministère

des Affaires étrangères et de la coopération espagnol, insistait sur ces propos : « Nous n'irons de l'avant que si l'UE a une ferme volonté politique et si le Maghreb entreprend des réformes et travaille pour son intégration ». Il affirmait aussi que « l'Espagne peut et doit, au sein de l'UE, jouer un rôle important pour aider à faire face aux défis et favoriser un contexte propice en Méditerranée, spécialement au Maghreb, qui peut devenir malgré les défis auxquels il doit faire face, un espace de développement accéléré ».

Juan Prat, ambassadeur en Mission pour les Affaires de la Méditerranée du gouvernement espagnol, abondait dans le même sens en signalant « qu'il incombe à l'administration espagnole d'essayer de convaincre les membres du Nord qu'ils doivent avoir la même conviction méditerranéiste que nous, ce qui n'est pas facile après l'élargissement de l'Europe et la modification des équilibres ».

En fait, la crainte étendue entre les PPM est que la balance de l'action extérieure européenne s'incline beaucoup plus vers l'Est. Pour y remédier, Senén Florensa, directeur de l'IEMed, pariait sur la « récupération de l'expérience à partir de laquelle le Processus de Barcelone est né. C'est-à-dire, les intérêts joints d'une Allemagne qui voulait la stabilité de l'Est et d'une Espagne qui regardait vers le Sud ». C'est ce qui conduisit à la Conférence Euro-méditerranéenne de 1995.

« Ce sont deux tendances à additionner. La philosophie du Processus de Barcelone devrait imprégner le rapprochement à l'Est et les instruments comme la PEV, conçus au départ pour l'Est, devraient bénéficier aussi le Sud. »

Complémentarité et portée

L'adéquation effective de la PEV, une stratégie politique qui vise la relation bilatérale, aux besoins des PPM et à un partenariat guidé par une philosophie multilatérale et régionale, a été l'un des aspects débattus lors du séminaire, bien que selon des points de vues très différents. Ainsi, pour Jesús Núñez, directeur de l'Institut d'Etudes sur les conflits et l'action humanitaire, « pour l'Espagne la PEV manque de concret, étant différente du Processus de Barcelone, qui finit par augmenter les difficultés », tandis que pour Dolores Romeo, de la direction générale des Relations extérieures de la Commission européenne, « il n'existe pas de contradictions entre la PEV et le Processus de Barcelone. Il s'agit de processus complémentaires puisque les Plans d'Action que fixe la PEV avec chaque pays comportent un agenda d'actions précises qui répondent aux objectifs cadre du Processus de Barcelone ».

Pour Esther Barbé, professeur de Relations internationales de l'Université autonome

me de Barcelone, la PEV n'est plus un processus régionaliste comme le Processus de Barcelone. « Elle est conçue en tant qu'instrument transformateur » qui place l'Europe face au double défi de changer certains status quo et devenir un acteur global influent à côté des Etats-Unis.

Or ce saut dépendra de la volonté politique et des ressources. Pour Jean-Louis Reiffers, coordinateur du réseau des instituts économiques (FEMISE), « à l'exception de la Tunisie, les PPM ne se trouvent pas dans un processus réel de convergence économique avec l'Europe ». D'après cet économiste français, « le Processus de Barcelone manque de réel impact économique et ne provoque pas de changements chez les PPM, qui vivent en bonne partie grâce au tourisme et aux remises des émigrés ». Il reconnaît cependant que la PEV présente une chance pour avancer dans le partenariat puisqu'elle octroie aux pays voisins la possibilité de participer au marché intérieur européen.

Le manque de ressources a aussi été signalé par Antoni Segura, professeur d'Histoire contemporaine de l'Université de Barcelone. Il a rappelé que les programmes MEDA ont une allocation de 0,01 % du budget communautaire. Dans cette nouvelle étape cependant, cette allocation pourrait augmenter. D'après Romeo, 11 970 millions d'euros ont été alloués pour la PEV pour la période 2007-13, tandis que pour la période précédente on n'a disposé que de 8 400 millions, dont 5 300 pour les programmes MEDA et 3 100 pour les TACIS. Bien qu'il faut se réjouir de l'augmentation de plus de 32 % de la somme

Perceptions différentes dans le Nord et dans le Sud

Andreu Bassols, chef adjoint de l'Unité Euromed de la direction générale des Relations extérieures de la Commission européenne, présente les différentes perceptions et distorsions entre le Nord et les PPM par rapport aux objectifs de l'agenda économique euroméditerranéen.

■ Libre commerce

Pour l'Europe, dans le cadre du Processus de Barcelone, le libre commerce était un instrument de changement de la gouvernance économique des pays du Sud à partir duquel on finirait pas importer des institutions de gouvernance économique et à la longue de gouvernance politique. C'était la colonne vertébrale du Processus de Barcelone, tout discutable qu'elle fut. Pour les PPM le libre échange leur permettait de consolider des préférences accordées dans le cadre de la politique méditerranéenne renouvelée et dans les accords de coopération souscrits pour la plupart dans les années soixante-dix. C'est très différent car, pour les PPM, il s'agissait d'une facilité d'exporter tandis que, pour l'Europe, cela voulait être un « levier » de changement.

■ Zone de libre échange

L'Europe y voyait un instrument pour augmenter la compétitivité des pays du Sud tandis que les PPM croyaient qu'elle promouvrait les investissements dans leurs pays. Les attentes non comblées ont provoqué des plaintes.

■ Intégration Sud-Sud

Tandis que pour les PPM il s'agit de coopérer uniquement pour réexporter vers l'Europe, pour celle-ci il s'agit de créer une intégration économique porteuse de solidarités de fait qui conduise à une stabilité économique et à des processus de démocratisation.

■ Développement rural

Par rapport aux échanges commerciaux agricoles, pour l'UE l'important est de développer une économie rurale de subsistance, tandis que pour les PPM il s'agit de concurrencer l'Europe avec des produits compétitifs.

■ Services

Alors que pour l'UE l'élément clé est la libéralisation du droit d'établissement, la présence commerciale, pour les PPM l'essentiel se trouve dans la présence individuelle, dans la possibilité d'envoyer temporairement des travailleurs en Europe pour offrir des services.

■ Investissements

Les PPM souhaitent une plus grande promotion et de meilleurs investissements européens dans leurs pays, tandis que l'UE ne peut pas y obliger. Sa priorité, en plus, est d'agir sur les politiques horizontales (*business environment*). Pour les PPM la priorité passe par des politiques de promotion des investissements dans le domaine du textile et des pièces détachées d'automobile, par exemple, tandis que pour l'UE, il est plus important que par le biais de la PEV s'introduisent des changements dans la législation et les structures économiques qui favorisent l'investissement.

■ Technologie

Les PPM demandent à l'Europe le transfert technologique. Mais la technologie ne se transfère pas. C'est un bien économique qui se vend et qui, en plus de la valeur ajoutée, a des droits de propriété.

■ Environnement

Tandis que les PPM ont tendance à penser qu'il s'agit d'un élément important pour les générations futures, mais qu'il n'est pas urgent face aux besoins de leurs populations, pour beaucoup d'experts européens, les besoins liés à la durabilité sont urgents et actuels, car ils touchent déjà les populations et requièrent d'investissements immédiats.

■ Coopération financière

Pour l'Europe, la coopération financière est étendue en tant qu'instrument de changement dans le domaine de l'immatériel, c'est-à-dire à travers l'assistance technique par l'apport d'un certain *know-how*. Les PPM préféreraient qu'il s'agisse d'investissement direct en infrastructures.

allouée pour la nouvelle étape par rapport à la période précédente, il ne faut pas oublier qu'il n'existe pas de consensus sur la distribution du montant entre l'Est et la Méditerranée.

Ukraine, Maroc et Israël

Une même politique pour des destinataires très différents. Reiffers et d'autres participants ont signalé que les be-

soins des pays de l'Est comme la Moldavie ou l'Ukraine, ne sont pas les mêmes dans beaucoup de domaines que ceux des pays méditerranéens.

Selon Juan González-Barba, conseiller des affaires méditerranéennes de la Représentation Permanente espagnole auprès de l'UE, le genre d'adhésion que l'on établira avec la Turquie va marquer le pas pour les pays méditerranéens. L'adhésion de la Turquie aura une influence sur les rapports de l'UE avec l'Ukraine, dont le processus dans le cadre de la

PEV est suivi de près par des pays tels qu'Israël et le Maroc qui savent que la nouvelle politique les obligera à assumer plus d'engagements s'ils veulent avancer dans leur rapprochement à l'UE.

Dans ce sens, Andreu Bassols, chef adjoint de l'Unité Euromed de la direction générale des Relations extérieures de la Commission, a souligné que le but est « d'avancer suivant la méthodologie utilisée pour l'élargissement. C'est-à-dire à partir de réformes internes et de convergence législa-

Des fonds MEDA à l'instrument européen de voisinage et d'association-IEVA

La Commission européenne considère l'IEVA, qui remplace les fonds MEDA en tant qu'instrument financier de l'UE dirigé aux PPM, un moyen plus souple et avec plus de ressources au service des priorités de la PEV qui compte en plus sur l'élément innovateur qu'est la coopération transfrontalière. D'après Dolores Romeo, la Commission proposa de financer la PEV de 2007 à 2013 avec 14 930 millions d'euros bien que finalement l'accord interinstitutionnel a fixé la somme à 11 970 millions. Romeo reconnaît qu'il s'agit de 20 % moins de ce qui a été demandé mais cela suppose 32 % de plus en termes réels. En plus l'aide financière sera complétée par la Banque Européenne d'investissement qui pour la période 2007-13 prévoit un appui financier de 10 000 millions d'euros pour la Méditerranée et de 5 000 millions d'euros pour l'Est.

Les possibles bénéficiaires de l'IEVA seront les pays membres, les entités décentralisées, les organisations internationales, les autorités et administrations locales, les sociétés, les entreprises et les acteurs non-gouvernementaux.

Les mécanismes d'attribution dépendront des besoins de chaque pays et de leur niveau d'ambition fixé dans les Plans d'Action où sera abordée la coopération dans les domaines du développement

social et économique, de la protection des Droits de l'Homme et des libertés, de l'Etat de Droit, de la bonne gouvernance et du rapprochement aux Objectifs de Développement du Millénaire. Un fond d'aide financière additionnel a aussi été créé pour les pays qui atteignent un niveau significatif de progrès en bonne gouvernance.

Un des éléments les plus innovateurs de la PEV repose sur les programmes de coopération transfrontalière de l'IEVA et du Fond européen régional de développement. Ceux-ci vont financer pour la première fois des États membres et des pays partenaires à travers un seul règlement. Les programmes thématiques de cette coopération sont définis par des domaines communs d'intérêt (Droit de l'Homme et démocratie, développement humain et social, acteurs locaux du développement, migration et asile, environnement, sécurité alimentaire).

Pour Romeo, la gestion des migrations est un des problèmes que ces programmes doivent aborder. En Espagne, la Commission européenne a prévu d'établir dans le cadre de l'IEVA, un programme de coopération transfrontalière, Îles Canaries-Sud Maroc, avec 32,3 millions d'euros pour la période 2007-13, dans lequel la Communauté autonome même jouera le rôle prépondérant en ce qui concerne son élaboration et gestion.

tive, bien que l'UE n'ait pas encore défini avec précision ce qu'il y a du côté de l'offre. De toute façon il ne s'agit pas d'intégration mais d'avoir une 'participation' à définir dans le marché intérieur. C'est là que se trouve le grand défi de la PEV : attirer nos pays voisins dans une perspective de progrès, de paix et de stabilité, mais sans définir clairement les éléments ».

Non seulement les pays, mais aussi des sous-régions comme le Maghreb devraient pouvoir avancer d'avantage et ensemble dans le rapprochement à l'UE. Pour Manuel Gómez-Acebo, « le Maghreb est un membre indispensable pour l'Espagne et l'Europe – pour des raisons géostratégiques, démographiques, économiques et commerciales – et il souhaite une relation privilégiée avec l'Europe ». Mais il a signalé que cet intérêt stratégique mutuel peut ne

pas aboutir si les nombreux défis de la scène maghrébine ne s'accompagnent pas d'un « saut qualitatif fruit d'une volonté politique claire » qui permette de « passer des diagnostics aux propositions et aux faits ».

Les migrations

La gestion des migrations nécessite une réponse multilatérale qui, dans le cadre de la PEV, peut constituer une voie pour revitaliser le Processus de Barcelone. Dans ce sens, Gemma Aubarell, directrice de programmes de l'IEMed, posait ce grand défi comme un problème commun qui fait de la Méditerranée un espace de responsabilité partagée. Pour Aubarell, la politique de migration de l'UE était trop ancrée dans le sécuritaire alors

qu'avec la PEV, la coopération prend le dessus.

Participation des acteurs locaux et de la société civile

Un autre volet du séminaire a porté sur l'intérêt de lier les administrations locales au déploiement de la PEV. Dans le domaine de la coopération transfrontalière, le rôle que l'Espagne et ses régions peuvent jouer a été souligné, ainsi que son expérience qui peut favoriser des processus de pluralisme démocratique. La société civile a revendiqué aussi une « participation plus active, ni symbolique ni secondaire » dans la planification des objectifs des Plans d'Action, comme a réclamé José Moisés Martín, prési-

dent de la Plateforme pour le Forum Civil Euromed.

Le dialogue entre peuples

Dans un contexte international défini par la mondialisation et les répercussions du 11 septembre 2001, le débat sur les identités, les images et les perceptions mutuelles occupa une bonne partie de la troisième séance du séminaire. On y fit des propositions pour rapprocher d'avantage les sociétés des deux rives de la Méditerranée. Rafael Dochao, responsable des Aspects sociaux, culturels et humains du partenariat à la Commission, rappela que pendant les dernières années le fossé de méconnaissance et de méfiance entre le monde arabe et musulman et l'Occident s'est agrandi et qu'il faut adopter des mesures pour reconstruire des ponts de dialogue, en profitant d'initiatives telles que l'Alliance de Civilisations et de l'expérience du partenariat. Dochao propose, entre autres recettes, plus de participation de la société civile, la célébration de conférences et de rendez-vous euroméditerranéens et une plus grande contribution de la Fondation euroméditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre cultures (FEAL). Gemma Martín Muñoz, professeur de Sociologie du monde arabe et de l'Islam de l'Université autonome de Madrid, a défendu le rôle de la FEAL en tant qu'instrument pour accélérer les processus de révision historique des perceptions mutuelles des mythes et des réalités. ■