

Barcelone 2005 : quel avenir pour un demi-partenariat ?

Jean-François Daguzan

Maître de recherche

(1^{er} décembre 2005)

Le Partenariat euroméditerranéen (PEM) fête en novembre 2005 ses dix ans d'existence. Engagé en novembre 1995 sur la base de la déclaration de Barcelone à l'issue de la conférence qui réunissait les membres de l'Union européenne de l'époque et les États du sud et de l'est de la Méditerranée (sans la Libye mais avec la Jordanie), ce partenariat se voulait un très ambitieux projet, à la fois de sécurité et de co-développement. Dix ans plus tard, le bilan est mitigé. Le conflit israélo-palestinien a bloqué le processus politique et le développement n'a pas suivi. Cependant, en dépit de véritables lacunes, le PEM a contribué à maintenir le dialogue entre les rives. Un véritable maillage à tous les niveaux s'est créé et le programme financier MEDA a été un ballon d'oxygène pour des économies en crise structurelle¹. Son « vrai » succès aura été d'avoir survécu aux crises qui l'ont parcouru.

Après les crises de confiance réciproques consécutives au 11 septembre 2001 et à la guerre d'Irak, des observateurs se sont interrogés sur la nécessité de continuer un processus parfois considéré comme moribond. Par ailleurs, l'élargissement européen a changé la donne et redessiné les contours de cette initiative qui confronte désormais les pays arabes, la Turquie et Israël à une Europe élargie. Enfin l'initiative du *Greater Middle East* lancée par les États-Unis ne vient-elle pas concurrencer ou rendre caduc un projet historiquement daté ?

¹ Voir le dossier que nous avons dirigé sur les dix ans de Barcelone dans *Géoéconomie*, n° 35, Automne 2005.

Les enjeux 10 ans après : nouvelles concurrence et évolution structurelle de l'UE

Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN

Le dialogue méditerranéen de l'OTAN (DMO) a profité des faiblesses du PEM en matière de sécurité pour avancer. Moins ambitieux politiquement et géographiquement, plus pragmatique et limité à de la formation, de l'échange et du débat en matière de défense et de sécurité, le DMO, lancé lui aussi en 1995, a pris sa vitesse de croisière. Le sommet d'Istanbul de 2004 en a renforcé l'image globale. Les États-Unis voient dans ce dialogue un contournement du PEM, dont ils sont exclus. De leur côté, les pays participants le perçoivent comme un forum supplémentaire. Mais y a-t-il un enjeu stratégique réel ? En fait, le DMO exploite la faiblesse stratégique du PEM et, en dépit de ses réelles limites, il en demeurera ainsi tant qu'une véritable dynamique ne sera redonnée à Barcelone.

L'initiative « Broader Middle East », fossoyeur ou aiguillon du PEM ?

Avec la guerre d'Irak, l'initiative américaine du « *Greater Middle East* », appelé, lors du Conseil du G8 de Sea Island, « *Broader Middle East and North Africa* », a semblé s'inscrire dans le cadre d'une reprise en main globale de l'espace arabo-musulman par les États-Unis. Pesé à cette aune, le PEM ne valait plus très cher. Au demeurant, une bonne partie des « recettes » de coopération du PEM avaient été purement et simplement copiées par les Américains et transposées au BMENA dans leur problématique globale. Les difficultés inhérentes à la gestion de la guerre d'Irak ont réfréné les intentions initiales. Finie la démocratisation coercitive, on s'achemine vers des processus assez banals de coopération. L'exemple du PEM est d'ailleurs rappelé dans les conclusions du sommet de Sea Island². Quelle peut être alors une stratégie européenne dans ce nouveau schéma stratégique ? Un début de réponse est peut-être à trouver dans la nouvelle stratégie européenne de mars 2004 pour la « Méditerranée, le Conseil de coopération du Golfe et le Moyen-Orient ». Des pistes apparaissent ça et là dans le domaine d'une relance de la sécurité, du développement et des pratiques politico-sociales.

La nouvelle politique européenne de « Voisinage » : laminage ou relance ?

En 2003, la Commission européenne a révélé un nouveau concept opératoire pour prendre en compte les nouvelles relations avec sa périphérie à la suite de l'élargissement : le concept de « voisinage ». La Communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 11 mars 2003 définit cette démarche en ces termes : « L'Union européenne s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage – un cercle

² *Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*, Sea Island, Georgia, June 9 2004, Seal Island Summit Documents, p. 2 ; http://www.G8usa.gov/d_060904c.htm

d'amis – caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération³ ». Pour parvenir à cette fin l'Union devrait « offrir à la Russie, aux NEI occidentaux et aux pays du sud de la Méditerranée une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés). »⁴ Même si l'ambassadeur Janier y voit « la définition d'un cadre pour le développement d'une relation située en effet à mi-chemin entre l'association et l'adhésion. »⁵, le risque posé par la PEV est l'érosion de la dimension politique des relations extérieures de l'UE. Bien évidemment, le développement économique et la libéralisation participent de la stabilité, mais cela ne fait pas tout. La Déclaration de Barcelone était ambitieuse parce qu'elle proposait dans son volet 1 un « vrai » cadre politique en matière de sécurité ; ce que la PEV ne fait pas. Le risque majeur serait alors la « bilatéralisation » systématique des relations extérieures de l'Union avec la perte corrélative de la dimension multilatérale. On ne peut exclure qu'au sein de la Commission et de certains États membres la disparition de la spécificité de la relation euro-méditerranéenne (car perçue comme inutile ou mal comprise ou porteuse de problèmes) ne serait pas vraiment perçue comme dirimante en la remplaçant par un concept global fourre-tout qui évite une prise de risque politique.

Le bilan de Barcelone 2005 : le PEM reste une initiative exclusivement européenne

Barcelone 2005 n'a pas réellement répondu aux défis que l'on vient d'évoquer. La réunion des 27-28 novembre 2005 devait être la manifestation symbolique d'une relance « stratégique » du PEM. La présence conjointe, pour la première fois, des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne et de la Méditerranée devait symboliser cette notion de partenariat « spécial » que représente la dimension méditerranéenne de l'UE. Malheureusement, seuls les chefs d'État de l'UE furent au rendez-vous. En face, en dehors de la présence du Premier ministre turc (État en processus d'adhésion) et du Président de l'Autorité palestinienne, personne n'était là. De bonnes ou de mauvaises raisons peuvent expliquer cette absence (les élections égyptiennes, la crise politique israélienne, les attentats en Jordanie, la crise syro-libanaise, la maladie de Bouteflika, etc.). L'absence générale des *leaders* du sud traduit une double réalité : d'une part, une insatisfaction vis-à-vis des résultats obtenus en dix ans (quelle que soit leur responsabilité en la matière) et une incompréhension des objectifs européens pour l'avenir, et d'autre part

³ L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec les voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 final, in Batt, Lynch, Misiroli et alios, Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie, *Cahiers de Chaillot*, n° 64, septembre 2003, Annexe 2.

⁴ Idem, p. 139.

⁵ La France œuvre en faveur d'une relance du processus euro-méditerranéen, interview de l'ambassadeur chargé du processus de Barcelone, *REFA* n° 69, p. 26 ; <http://www.ccfranco-arabe.com/69.php>

aussi, peut-être, le refus de se laisser lier les mains par les exigences de la politique européenne de voisinage et la conditionnalité qui l'accompagne⁶. « L'appropriation » du partenariat par le sud, tant souhaitée par les Européens et les experts en général, n'aura pas eu lieu.

Les représentants gouvernementaux présents à Barcelone n'auront même pas pu endosser une déclaration commune de lutte contre le terrorisme – la question ayant définitivement buté sur la distinction terrorisme/résistance que souhaitaient imposer les États arabes. Seul le code de bonne conduite anti-terroriste proposé *ab initio* par la Tunisie aura été adopté comme mesure de partenariat. Il reprend de manière générale les intentions développées dans le cadre des résolutions antérieures des Nations unies.

Le programme de travail sur cinq ans est muet sur les questions de « *hard security* ». L'accent est mis sur la sécurité humaine et (on sent là l'influence des événements de Melilla) sur une coopération renforcée dans le domaine des migrations. On peut aussi noter avec satisfaction le développement de projets transnationaux (transports, énergie) manquant cruellement dans les plans antérieurs. L'éducation est un des points forts du nouveau programme. L'autre élément important est l'approbation du bout des lèvres, mais acquise semble-t-il, de la création à terme d'une banque méditerranéenne d'investissement (à partir de l'expérience de l'instrument méditerranéen de la BEI). Cet outil de travail, demandé par les États méditerranéens et ceux d'Europe du sud depuis plus de dix ans (et systématiquement refusé par l'Europe du nord), faisait cruellement défaut pour le développement de la zone méditerranéenne.

Les questions de terrorisme et de sécurité (comme la lutte contre la prolifération) sont seulement rappelées dans les conclusions de la présidence (artifice politique qui permet à l'État en charge de la présidence de l'UE, en l'occurrence le Royaume-Uni, de reprendre à son compte des conclusions qui ne font l'objet d'aucune approbation formelle mais non plus de désaveu).

S'il apparaît bien que la Méditerranée est « une priorité absolue pour l'Europe », selon les propres mots du président de la Commission José Manuel Baroso⁷, il n'est pas certain que les priorités des États du sud soient les mêmes. En effet, le « fraternel soutien » de l'UE va devenir de plus en plus pesant. En échange d'une aide financière relative (dont les montants réels ne sont pas encore connus), l'Union demande aux États partenaires de passer sous les fourches caudines de ses propres préoccupations : démocratie et droits de l'homme, zone de libre-échange, contrôle du terrorisme et des migrations, non-prolifération. Au bout du

⁶ Selon le ministre algérien Abdelaziz Belkhadem, « les pays méditerranéens trouvent humiliant que les Européens nous demandent des réformes en échange d'une poignée d'euros », *Euractiv update email* du 30 novembre 2005. euractiv@cabestan.com

⁷ Le partenariat euroméditerranéen pour le dialogue et l'action, *Le Figaro* du 28 novembre 2005.

compte, cela fait beaucoup pour un retour somme toute modeste. Par ailleurs, les États du sud craignent, non sans raisons, un traitement, une fois de plus privilégié, des pays de la périphérie Est (Ukraine, Belarus, Moldavie, Russie et Caucase). En 1995, le rapport de l'aide européenne entre Méditerranée et Est avait été fixé de 1 à 3 par un accord informel entre Européens du sud et Allemagne. Ce rapport pourrait s'aggraver encore.

Dans ces conditions, le grand dessein méditerranéen de l'Union ; cette « alliance des civilisations » prônée par Zapatero et Kofi Annan est mal engagée, sauf à l'imaginer par le petit bout de la lorgnette sécuritaire. Là où il aurait fallu une vision politique et une dynamique communes, persistent méfiance et doute pour l'avenir. De la réunion de Barcelone 2005 ressort une chose certaine : l'UE fait son partenariat personnel pour la Méditerranée et exclusivement le sien. Les pays du sud (y compris Israël qui ne croit que dans le Voisinage) vont rester encore longtemps des acteurs réticents et passifs. Les notions « d'appropriation » et de « co-développement » restent encore à inventer. Attendra-t-on encore dix ans ?

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.