

**«La coopération euro-méditerranéenne à l'épreuve de la question  
institutionnelle :  
Quelles institutions communes ?»**

**Par Elyès GHANMI**

**Doctorant à l'Université libre de Bruxelles (ULB)**

Communication au colloque organisé par l'institut d'études européennes de  
l'Université Catholique de Louvain et les Facultés universitaires Saint-Louis :

**Introduction :**

Le dernier Sommet européen des 13 et 14 mars dernier a enfin entériné le compromis franco-allemand sur une Union pour la Méditerranée. Il en ressort que celle-ci s'inscrit dans un cadre européen – contrairement au projet initialement porté par la France – et n'entraînera pas en principe une transformation profonde des politiques euro-méditerranéennes déjà en place. L'Union pour la Méditerranée réunit désormais les 27 pays de l'Union européenne ainsi que leurs partenaires du Sud autour de projets régionaux, appelés à renforcer la dimension multilatérale de la coopération euro-méditerranéenne. La relance répond ainsi à un besoin urgent : elle se justifie au regard d'un bilan, jugé largement insuffisant. L'Union pour la Méditerranée rappelle l'inventaire de ce qui a été entrepris jusque-là au niveau des relations euro-méditerranéennes depuis les années 1970<sup>1</sup>. Mais dès lors que la redynamisation de la coopération entre l'Europe et ses partenaires du Sud est à nouveau inscrite à l'ordre du jour, se pose la question de savoir si ce processus de relance doit s'accompagner ou non d'un processus d'institutionnalisation et dans quelle mesure un tel processus est possible compte tenu du cadre existant.

L'examen de cette hypothèse tient compte de l'architecture institutionnelle actuelle du processus de Barcelone qui représente la pierre angulaire de la politique méditerranéenne de l'Union européenne. L'hypothèse mérite d'être explorée à la

---

<sup>1</sup> De l'avis de l'ancien Ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, le bilan semble «à la fois impressionnant et frustrant», in *5+5=32 : Feuille de route pour une Union méditerranéenne*, Le Cercle des économistes et Hubert Védrine, Perrin, 2007. Voir également, «L'Union pour la Méditerranée : un défi européen», Denis Bauchard, in *Politique étrangère*, 1, 2008, pp. 51-64.

lumière des propositions élaborées par la Commission européenne en vue de doter la coopération euro-méditerranéenne de structures communes.

Un rappel préalable de la nature et des déterminants de la coopération euro-méditerranéenne semble nécessaire afin d'éclairer la question institutionnelle sous l'angle de l'asymétrie qui caractérise dès le départ ce système.

### **I/ Les déterminants systémiques de la coopération euro-méditerranéenne :**

Annoncée officiellement pour créer une «zone de prospérité partagée», de «paix et de stabilité» dans le bassin méditerranéen, l'initiative de Barcelone a été conçue par des décideurs européens afin de répondre à des impératifs de développement, de sécurité et de stabilité dans l'espace méditerranéen. Le rappel du contexte qui a présidé à son lancement met en lumière les déterminants d'un modèle de coopération intrinsèquement asymétrique.

Dès le début des années 1990, les disparités économiques et sociales flagrantes entre la rive Nord et la rive Sud de la Méditerranée préoccupent les décideurs européens. Les menaces potentielles de cet écart – sans cesse grandissant – sur la stabilité de la région fondent une prise de conscience de la nécessité d'un revirement au niveau de la politique méditerranéenne de la Communauté économique européenne (CEE).

Les conséquences de la première guerre du Golfe interpellent, à ce moment de l'histoire des relations euro-arabes, les gouvernements occidentaux au sujet de leurs intérêts économiques, notamment énergétiques.

La violence engendrée par l'intégrisme religieux en Algérie, à partir de 1991, s'intensifie durant la même décennie, mettant aux prises le Front Islamique du Salut (FIS) et l'armée. Son exportation vers le territoire français et européen accentue la menace qui pèse lourdement sur les perceptions des décideurs au niveau communautaire<sup>2</sup>.

Aussi, l'absence de démocratie, prenant généralement la forme d'une gestion autoritaire dans la plupart des systèmes politiques arabes, commence à susciter un intérêt croissant auprès des institutions communautaires et finit par interpellier les

---

<sup>2</sup> Voir à ce propos, Mélanie Morisse-Schilbach, *L'Europe et la question algérienne : Vers une européanisation de la politique algérienne de la France*, Paris, PUF, Coll. Perspectives internationales, 1999, pp. 152.

décideurs européens sur le rapport entre le sous-développement économique et l'absence de démocratie.

Le champ couvert par l'agenda euro-méditerranéen s'étend également à la question de l'immigration en raison de la «pression forte et continue» des flux migratoires en direction de l'Europe.

Enfin, avec l'enlisement du conflit israélo-palestinien, conjugué avec la prolifération des armes de destruction massive, l'Europe et ses voisins se trouvent confrontés à un défi majeur qui pèse lourdement sur la stabilité de la région.

La mise sur agenda de la question méditerranéenne, lors du Conseil européen d'Essen en 1994 s'explique également par les insuffisances des politiques méditerranéennes précédentes. Le partenariat euro-méditerranéen succède, en effet, à plusieurs «politiques méditerranéennes» mises en place par la Communauté européenne depuis les années 1970<sup>3</sup>. Les politiques précédentes n'ont pas répondu aux besoins exprimés par les pays du Sud de la Méditerranée en termes de développement économique et social. L'élargissement de la Communauté économique européenne (CEE) des années 1980 à trois pays du Sud de l'Europe – la Grèce, l'Espagne et le Portugal – a entraîné des bouleversements majeurs au niveau de l'appareil productif et des structures d'exportation des pays du Maghreb, remettant en question les avantages escomptés du régime préférentiel instauré par les Accords de coopération de 1976, dits accords de première génération.

En outre, un processus global de transformation du système international et de la structure de son économie appelle tous les acteurs de la scène internationale – y compris l'Union européenne – à s'adapter aux nouveaux enjeux. Ces changements sont le résultat de la fin de la guerre froide, marquée par l'implosion du bloc soviétique (1991) et l'effondrement du mur de Berlin (1989). Ils touchent la structure internationale de la sécurité, entraînant des bouleversements au niveau de sa dimension régionale et sous-régionale<sup>4</sup>. Ils résultent également de l'accélération du mouvement de globalisation de l'économie.

Dans ce contexte mouvant, les politiques méditerranéennes précédentes peinent à fournir des solutions satisfaisantes aux problèmes économiques et sociaux

---

<sup>3</sup> Nous faisons référence ici à la «politique méditerranéenne globale» et à la «politique méditerranéenne renouvelée», tout en rappelant le «dialogue euro-arabe».

<sup>4</sup> Voir à ce propos, Barry Buzan, Ole Weaver, *Regions and Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 564. L'originalité de cet ouvrage tient à l'application empirique de la théorie des régimes complexes de sécurité.

des pays méditerranéens pris sous le feu de l'interdépendance grandissante des échanges économiques. Par ailleurs, l'Acte unique européen (1986) et l'achèvement du processus de l'Uruguay Round remettent en question les accords d'association et de coopération déjà existants avec les pays tiers. Etant appelée à se conformer aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union européenne entreprend de transformer ses rapports préférentiels en concluant des accords de libre-échange avec ses partenaires du Sud.

La nécessité de la coopération euro-méditerranéenne reste d'actualité pour autant que les intérêts de développement, de sécurité et de stabilité demeurent insatisfaits des deux côtés de la Méditerranée. La thématique méditerranéenne suscite dans le champ académique et diplomatique un intérêt continuellement renouvelé au gré des événements intervenus sur la scène mondiale<sup>5</sup>. En novembre 2005, le partenariat euro-méditerranéen a célébré dix ans d'existence après avoir connu un contexte régional et international turbulent. Outre l'élargissement de l'Union européenne avec l'entrée de dix nouveaux Etats membres au 1<sup>er</sup> mai 2004 et deux autres Etats au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'enlisement du conflit israélo-palestinien, les attentats terroristes du 11 septembre 2001, ceux du 11 mars 2004, suivis de ceux du 7 et du 21 juillet 2005 remettent à l'ordre du jour la nécessité de revitaliser et de poursuivre un processus politique connaissant des difficultés et des blocages multiples.

L'euphorie qui accompagne l'annonce du processus de Barcelone dans un contexte marqué à la fois par un apaisement relatif des relations israélo-arabes<sup>6</sup> et par un euro-optimisme – justifié par l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (1993) – cède rapidement la place à la désillusion. Un premier bilan des années (1995-2000) relève l'insuffisance des résultats obtenus.

Entre-temps, la deuxième guerre d'Irak, intervenue en mars 2003, met le projecteur sur le redéploiement de l'hyperpuissance américaine non seulement au Proche et au Moyen-Orient, mais aussi au Maghreb. L'initiative américaine du «Grand Moyen-Orient»<sup>7</sup> suscite un débat transatlantique intense, mené dans divers

---

<sup>5</sup> Voir à ce propos, la tribune de l'ancien ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charette, dans *Le Figaro* du 7 décembre 2004, «L'avenir de l'Europe est en Méditerranée !».

<sup>6</sup> Ce changement dans les relations israélo-arabes intervient à la faveur de la Conférence de Madrid de 1991 sur le Processus de Paix au Proche-Orient et des Accords d'Oslo signés entre Palestiniens et Israéliens (1993-1995).

<sup>7</sup> Dans sa version originale, «*The Greater Middle East Initiative*» a soulevé des réserves, voire des critiques de la part des décideurs européens et de leurs homologues arabes. La version remaniée a

forums diplomatiques et académiques<sup>8</sup>. Et si des perceptions et des stratégies divergentes voient le jour de part et d'autre de l'Atlantique sur la question de la démocratisation des pays arabes et/ou musulmans et la meilleure stratégie pour y parvenir, un début de consensus émerge sur la nécessité de relancer les réformes politiques, économiques et sociales dans ces pays. Car, il est de plus en plus établi dans la perception des décideurs que la menace que constitue le terrorisme se renforce et s'alimente au contact de la pauvreté, des disparités socio-économiques flagrantes au sein de ces sociétés, de l'autoritarisme politique et de l'archaïsme des systèmes d'éducation.

Une course à la Méditerranée est désormais engagée et le partenariat euro-méditerranéen trouve de plus en plus sa place dans l'agenda transatlantique à la faveur des sommets UE/Etats-Unis. Il sert même de stratégie de négociation aux décideurs européens qui se targuent d'avoir élaboré une approche globale de la sécurité face à leurs homologues américains, déterminés plus que jamais – y compris par des moyens contestables au regard du droit international – à apporter des réponses au déficit démocratique des régimes politiques arabes et/ou musulmans<sup>9</sup>.

L'agenda euro-méditerranéen coïncide dans sa genèse avec un renouveau des études sur la sécurité, mettant en exergue sa dimension multisectorielle et globale<sup>10</sup>. Favorisée par le contexte post-bipolaire des relations internationales, une approche européenne de la sécurité, dite de *Soft Security*, tend à se développer et à prendre toute sa place aux côtés de l'approche dite de *Hard Security*, incarnée par la doctrine nationale américaine.

Force est de constater qu'après plusieurs années, les déterminants du partenariat euro-méditerranéen sont toujours d'actualité. Ils évoluent et s'ajustent au contact d'un contexte dans lequel les idées et les valeurs exercent aussi un impact

---

donné lieu à des programmes divers tel que le «*Middle East Partnership Initiative*». Il s'agit d'un programme incitant les pays arabes et/ou musulmans à mettre en place des réformes dans les domaines politique, économique, de l'éducation et de la promotion du statut de la femme. Consulter à ce propos le site du département d'Etat américain : <http://mepi.state.gov/mepi/>

<sup>8</sup> L'agenda transatlantique est relancé à la faveur de trois grands rendez-vous intervenus à intervalles très rapprochés : le Sommet du G8 à Sea Island aux Etats-Unis (les 28 et 29 juin 2004) ; le Sommet Union européenne/Etats-Unis au Dormoland Castle en Irlande (les 25 et 26 juin 2004); et le Sommet de l'OTAN à Istanbul (les 28 et 29 juin 2004).

<sup>9</sup> Entretien à la DG Relex, Commission européenne, juin 2004.

<sup>10</sup> L'extension de l'agenda de la recherche sur la sécurité aux menaces non militaires est désormais un fait établi. Voir, Barry Buzan, *States and Fear: an agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991. Voir également, Barry Buzan, Ole Weaver, Jaap de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder (Col), 1998. Pour une synthèse des théories de la sécurité, voir Charles-Philippe David, *La Guerre et la Paix : Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 525.

indéniable. Ces déterminants fondent, en grande partie, la «politique européenne de voisinage» de l'Europe élargie (PEV), annoncée en 2003 à la faveur de l'élargissement à dix nouveaux Etats membres, et mise en œuvre à partir de 2004 au travers des plans d'action bilatéraux<sup>11</sup>.

Les nouvelles frontières terrestres et maritimes de l'Europe élargie mettent celle-ci aux prises avec la Russie, les nouveaux Etats indépendants occidentaux (NEI) et les pays de la rive Sud de la Méditerranée. La stabilisation des «nouvelles frontières» de l'Europe élargie offrent une «fenêtre d'opportunité» pour réactiver le partenariat euro-méditerranéen<sup>12</sup>, permettant une «optimisation de l'outil existant» et la création d'instruments nouveaux<sup>13</sup>.

Le partenariat euro-méditerranéen est censé se renforcer à la faveur de la politique européenne de voisinage (PEV). Mais la complémentarité entre les deux politiques, argument soutenu par la Commission européenne, suscite des critiques sévères sur la cohérence, la visibilité du processus de Barcelone, de moins en moins évidente aussi bien pour les membres de l'Union européenne riverains de la Méditerranée que pour les pays du Sud de la Méditerranée.

Appelée s'articuler avec le partenariat euro-méditerranéen, par le truchement de structures communes au sein des accords d'association, la politique européenne de voisinage (PEV) met à mal toute analyse formelle de la politique méditerranéenne de l'Europe qui serait circonscrite au seul cadre du partenariat euro-méditerranéen. Celui-ci reste le principal cadre de référence qui garantit à l'action extérieure de l'Europe dans son environnement méditerranéen sa cohérence doctrinale – en termes de référentiel – et sa pertinence politique au regard de la spécificité des enjeux méditerranéens, reconnue désormais par l'ensemble des membres de l'Union européenne, y compris ceux du Nord.

## **II/ L'architecture institutionnelle du partenariat euro-méditerranéen :**

Le processus de Barcelone est avant tout une politique européenne dont la conceptualisation, le fonctionnement et la mise en œuvre sont entre les mains des institutions communautaires, notamment de la Commission européenne.

---

<sup>11</sup> Voir à ce propos, la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement, COM(2003)104, 11 mars 2003.

<sup>12</sup> Entretien à la DG Relex, Commission européenne, janvier 2005.

<sup>13</sup> Nous empruntons cette formule à Dorothee Schmid, «Optimiser le Processus de Barcelone», Occasional Paper n° 36, European Institute for Strategic Studies (ISS-UE), Paris, juillet 2002.

Depuis le lancement de la politique européenne de voisinage, un certain nombre d'évolutions sont intervenues sans bouleverser les trois schémas organisationnels qui forment le cadre institutionnel : des structures multilatérales *ad hoc* ; des structures bilatérales renforcées ; et des structures unilatérales mises en place pour gérer les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre<sup>14</sup>.

1/ Au niveau multilatéral, six structures interviennent à différents niveaux :

- La conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères : elle a pour rôle d'impulser le partenariat euro-méditerranéen et d'assurer le suivi au niveau de la mise en œuvre du Programme de travail. Elle se tient en moyenne tous les deux ans avec des réunions intérimaires qui peuvent intervenir entre-temps. C'est à travers cette instance que s'exprime la volonté politique des Etats membres du processus de Barcelone.
- Des conférences ministérielles sectorielles : elles ont pour rôle d'assurer le suivi au niveau des différents domaines de coopération à l'échelle régionale. Ces conférences ministérielles sont soutenues par des réunions *ad hoc* de hauts fonctionnaires et d'experts. Parmi ces réunions périodiques, figure celle des hauts fonctionnaires chargés des questions politiques et de sécurité relatives au premier pilier du processus de Barcelone.
- Le Comité euro-méditerranéen pour le suivi du processus de Barcelone appelé dans le jargon bruxellois le «Comité Euromed» : il représente aussi une instance d'impulsion et de suivi de l'agenda au sein de laquelle s'expriment théoriquement les préférences nationales. Il est composé d'un haut fonctionnaire représentant de chaque Etat membre du processus de Barcelone et se réunit en moyenne une fois tous les deux mois.
- Le Comité de partenariat et de voisinage, appelé aussi Comité ENPI : Avant la mise en place de la politique européenne de voisinage, ce Comité s'appelait le Comité Med. Il concerne exclusivement les acteurs institutionnels européens (le Conseil et la Commission) et intervient spécifiquement dans le champ de la coopération financière. Il s'inscrit

---

<sup>14</sup> Eric Philippart, «The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Forthcoming Challenges», CEPS Working Papers, CEPS Middle East and Euro-Med Project, n° 5, February 2003, p. 4.

dans la pratique de la «comitologie» qui implique que lorsque le Conseil de l'Union européenne se dessaisit d'une compétence d'exécution au profit de la Commission, il revient à celle-ci de consulter des comités dont les avis sont plus ou moins contraignants, selon qu'il s'agit d'un comité de gestion ou de réglementation. Le Comité ENPI étant un comité de gestion, les avis exprimés par les représentants des Etats ne lient pas la Commission, ce qui n'est pas sans renforcer la position de celle-ci.

- L'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne : Elle est l'institution parlementaire du processus de Barcelone. Selon le règlement de l'APEM, elle «assure le suivi de l'application des accords euro-méditerranéens d'association, adopte des résolutions ou adresse des recommandations à la conférence ministérielle en vue de la réalisation des objectifs du partenariat euro-méditerranéen ». Elle se compose de parlementaires désignés par les parlements nationaux des pays membres du processus de Barcelone et par le Parlement européen.
- Enfin, la Fondation Anna Lindh pour le Dialogue entre les Cultures : La création de la Fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures est une première dans la vie du Partenariat, dans la mesure où il s'agit de l'unique institution basée dans un pays partenaire (Egypte) et co-financée par tous les membres du Partenariat.

La Commission apparaît ainsi comme l'acteur central dans le fonctionnement des structures multilatérales<sup>15</sup>. Deux facteurs peuvent expliquer cette prééminence institutionnelle :

Premièrement, il n'existe pas de secrétariat en tant que tel du processus de Barcelone. La Commission se charge du travail de préparation des réunions et sert de structure d'appui à tous les niveaux évoqués précédemment : de la préparation de la conférence des ministres des Affaires étrangères jusqu'au Comité Med où elle fait prévaloir ses positions, sans oublier son rôle dans la préparation des conférences sectorielles et des réunions du Comité Euromed. La maîtrise des dossiers techniques renforce son statut de mémoire institutionnelle et sa posture d'entrepreneur politique.

---

<sup>15</sup> Les fonctionnaires à la Commission européenne responsables du dossier euro-méditerranéen ne cessent d'évoquer le rôle de «moteur» de la Commission dans le fonctionnement et la mise en œuvre du processus de Barcelone, entretien à la DG Relex, Commission européenne, juin 2008.



Deuxièmement, le processus de Barcelone mobilise les instruments de la coopération économique et financière qui se situe dans le champ communautaire. Par conséquent, la Commission se montre jalouse de ses prérogatives vis-à-vis des Etats membres, notamment en termes de droit d'initiative.

La prédominance de la Commission se traduit par une influence substantielle sur le contenu des programmes concrets de la coopération euro-méditerranéenne. Cette dernière hypothèse se vérifie davantage au niveau des structures bilatérales du processus de Barcelone qui ont connu un renforcement à la faveur de la politique européenne de voisinage.

2/ Au niveau bilatéral, nous retrouvons

- **Les accords d'association euro-méditerranéens** : ils représentent le cadre principal des relations entre l'Union européenne/Communauté européenne et ses partenaires méditerranéens. La Commission européenne joue un rôle de premier plan aussi bien dans la négociation des accords d'association avec les pays partenaires que dans la gestion de l'aide financière qui chemine par ces accords d'association. Le système de coopération économique et financière s'appuie sur des structures bilatérales renforcées et sur un programme d'assistance financière nouveau.
- **Le Conseil d'association** : Chaque accord d'association est administré par un conseil appelé Conseil d'association qui a pour tâche d'approfondir la relation bilatérale en assurant le suivi au niveau de l'agenda bilatéral. Celui-ci est composé d'une part, des représentants des Etats membres de l'Union et de la Commission, et d'autre part, du représentant du pays signataire d'un accord d'association ou de coopération. Il est présidé à tour de rôle pour une période de douze mois par un représentant de la présidence du Conseil de l'Union européenne représentant la Communauté et ses Etats membres, et par un représentant du gouvernement du pays partenaire. Généralement, le pays partenaire est représenté par son ministre des Affaires étrangères. Le Conseil d'association se réunit théoriquement une fois par an. Chaque Conseil d'association dispose d'un Comité d'association qui est chargé d'assister le Conseil d'association dans

l'accomplissement de ses tâches. Le pays partenaire y est généralement représenté par son ambassadeur auprès de l'Union européenne.

- **Les plans d'action voisinage et les sous-comités :** Les plans d'action voisinage sont des documents négociés avec chaque pays partenaire et voisin dans le cadre des conseils d'association sur la base de ses besoins et de ses capacités. Ils définissent un programme de réformes économiques et politiques par le biais de priorités à court ou à moyen terme (3-5 ans). Ces réformes comprennent : «le dialogue et la réforme politique, la coopération et le développement économique et social, les questions commerciales et la réforme réglementaire et du marché, la coopération au niveau de la justice et des affaires intérieures, les secteurs (tels que le transport, l'énergie, la société d'information, l'environnement, la recherche et développement). Elles comprennent aussi une dimension humaine (contacts interpersonnels, la société civile, l'éducation, la santé publique...). Des mesures incitatives sont proposées, en contrepartie des progrès sur les réformes correspondantes. La mise en oeuvre des engagements et objectifs mutuels définis dans les plans d'action est régulièrement contrôlée par le biais des sous-comités de chaque pays, qui s'occupent de ces secteurs et questions. Les sous-comités se réunissent en principe une fois par an. L'articulation du processus de Barcelone avec la politique européenne de voisinage dans le cadre des accords d'association permet de consolider la dimension programmatique de la coopération euro-méditerranéenne. Mais elle conduit aussi à renforcer l'approche bilatérale au détriment de la dimension régionale qui se trouve déjà en difficulté.
- **De MEDA à l'Instrument européen de voisinage et de partenariat :** Avec le programme MEDA (Mesures d'accompagnement), le Partenariat euro-méditerranéen s'est doté d'un instrument financier pour la mise en oeuvre de ses objectifs généraux. La création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010 a pour objectif d'accélérer la mise en oeuvre des réformes structurelles. Le soutien en faveur de la transition économique à travers l'adoption de mesures visant à accompagner les pays tiers méditerranéens (PTM) dans le processus de réforme de leurs structures économiques et sociales, ainsi que le renforcement de l'équilibre socio-économique représente l'objectif principal du programme MEDA. Le programme

MEDA est la traduction d'un engagement européen en vue d'augmenter de manière substantielle l'aide financière accordée aux pays tiers méditerranéens (PTM). Pour la période 1995-1999, les ressources allouées à la coopération économique et financière entre l'Union européenne et les PTM dans le cadre de MEDA I correspondaient à un budget de 3424,5 millions d'ecus. En revanche, MEDA II s'est doté d'un budget de 5350 millions d'euros pour la période 2000-2006. A cela, il faut ajouter les contributions financières, sous forme de prêts, de la Banque européenne d'investissement (BEI) assorties à peu près du même budget. En 2007, MEDA a été remplacé par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) dont l'un des objectifs est la rationalisation de l'assistance financière. Le nouvel instrument financier (IEVP) tend à introduire davantage de flexibilité dans la mise en oeuvre des priorités établies conjointement avec les pays voisins au moyen de plans d'action voisinage. Il prévoit un budget de 11.180 milliards d'euros, les priorités de l'assistance européenne seront définies, à la fois avec les pays et autres acteurs compétents, dans des documents généraux de stratégie des pays qui couvrent des périodes de 7 ans, des programmes indicatifs multiannuels qui couvrent 3 ans et des programmes annuels détaillés.

### **III/ Quelles structures communes pour l'Union pour la Méditerranée ?**

Le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 a approuvé le principe d'une Union pour la Méditerranée et invité la Commission à formuler des propositions développant l'initiative désormais intitulée «Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée».

Dans sa communication du 20 mai 2008<sup>16</sup>, la Commission réaffirme le rôle central de la Méditerranée. Elle définit les objectifs de l'initiative, ses structures de décision, et ses modalités de financement. Néanmoins, certaines propositions suscitent quelques interrogations qui font actuellement débat entre les Etats des deux rives d'une part et entre les Etats et la Commission d'autre part.

Tout d'abord, la relance de la coopération euro-méditerranéenne se fera dans le cadre conceptuel, voire institutionnel du processus de Barcelone. Ce qui exclut déjà

---

<sup>16</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, Bruxelles, le 20/05/08, COM(2008) 319/4.

l'hypothèse d'une remise à plat de la coopération euro-méditerranéenne et augure d'une approche incrémentale. Par conséquent, les décideurs ne doivent pas perdre de vue le souci de cohérence, de coordination et de consistance dans la conceptualisation du nouveau cadre. Car le risque d'empilement des structures demeure réel.

Il serait difficile par ailleurs d'envisager un rééquilibrage entre le bilatéral et le multilatéral au profit de celui-ci dans la mesure où les pesanteurs historiques et institutionnelles d'une coopération qui a commencé entre la CEE et ses partenaires au lendemain des indépendances ne vont pas disparaître de sitôt. Dès les accords de 1975, la Commission européenne s'est trouvée en première ligne dans la gestion de la coopération économique et financière, engageant un face-à-face diplomatique avec les représentants des autorités du Sud de la Méditerranée. La reprise en main de ce dossier par la Commission européenne, survenue au lendemain d'un accord franco-allemand obtenu sur fond de marchandage, augure d'une phase privilégiant plutôt la continuité que la rupture<sup>17</sup>.

L'Union pour la Méditerranée répond à un besoin de leadership politique en matière de coopération euro-méditerranéenne. Le leadership garantira l'expression d'une volonté politique soutenue, en rupture avec «l'investissement intermittent des Etats»<sup>18</sup>. Si la proposition ou la décision d'instaurer une co-présidence de l'Union méditerranéenne s'inscrit dans ce cadre, elle recèle quelques risques dont il faut tenir compte. La persistance de tensions entre les pays arabes et Israël ou les tensions entre le Maroc et l'Algérie pourrait empêcher la diplomatie des sommets de jouer pleinement son rôle. Le processus de Barcelone offrait une certaine souplesse de ce point de vue<sup>19</sup>.

Enfin, l'Union pour la Méditerranée conforte l'approche intergouvernementale des relations euro-méditerranéennes. Ce qui suscite quelques interrogations sur la place des sociétés civiles dans le nouveau cadre en termes de visibilité

---

<sup>17</sup> Selon un fonctionnaire de la Commission européenne, les Etats du Sud de la Méditerranée contribuent à leur façon au renforcement de la dimension bilatérale de la coopération euro-méditerranéenne en vue de protéger leurs intérêts financiers au détriment d'une vision multilatérale, entretien à la DG Relex, Commission européenne, juin 2008.

<sup>18</sup> L'expression est de Dorothee Schmid, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM : De la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, EuroMeSCo Paper 36, octobre 2004.

<sup>19</sup> Consciente de ce risque, la diplomatie française ne cesse de déployer des efforts considérables pour venir à bout des réserves émises par certains Etats du Sud de la Méditerranée, notamment l'Algérie et la Libye. Voir à ce propos, *French premier in Algeria to press for Mediterranean Union*, International Herald Tribune, 22 juin 2008.

institutionnelle. Il serait judicieux de réfléchir à la meilleure façon d'associer le Forum civil euro-méditerranéen aux structures de décision multilatérales.

La communication de la Commission du 20 mai 2008 présente donc le nouveau visage du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », en voici les grandes lignes :

**1. La réaffirmation du rôle central de la Méditerranée dans les relations extérieures de l'UE :**

La Commission rappelle l'importance stratégique de la Méditerranée au regard de l'histoire, de la culture et des défis communs. Elle recommande d'appréhender les enjeux communs d'un œil neuf et d'accorder aux relations euro-méditerranéennes une visibilité politique accrue.

Les propositions de la Commission interviennent à la suite d'un processus de consultation associant l'ensemble des partenaires concernés de l'Union européenne et de la Méditerranée afin d'identifier la meilleure façon d'impulser un nouvel élan politique et pratique à ce processus.

**2. Le bilan de plus de dix ans de coopération euro-méditerranéenne :**

Tout en rappelant l'importance stratégique de la région méditerranéenne, la Commission souligne la place centrale du processus de Barcelone en tant qu'instrument principal des relations euro-méditerranéennes.

Etant l'unique enceinte réunissant l'ensemble des partenaires méditerranéens, le processus de Barcelone a été soumis à rude épreuve en raison de la persistance du conflit au Moyen-Orient, ce qui l'a poussé aux limites de ses possibilités au niveau de la coopération politique multilatérale.

Aussi la Commission considère-t-elle que l'avènement de certains événements mondiaux et régionaux a eu pour effet de ralentir le rythme des réformes en matière de démocratie, de pluralisme politique et de bonne gouvernance. Elle reconnaît également que la place du dialogue avec les acteurs politiques et économiques est devenue plus centrale dans le processus.

Le document passe en revue un ensemble de domaines où la coopération a contribué au renforcement des capacités des pays du Sud de la Méditerranée (éducation, dialogue interculturel, la libéralisation progressive des échanges commerciaux, etc.). Néanmoins, les partenaires méditerranéens n'ont pas entrepris les réformes nécessaires à l'amélioration de la gouvernance économique afin d'attirer les

investissements nationaux et étrangers qui se sont révélés insuffisants pour accroître le niveau de vie dans la région.

La Commission réitère la formule «commerce, investissement et coopération» qui reste autant d'actualité selon elle qu'en 1995.

Enfin, la Commission appelle à inscrire de nouveau la Méditerranée à l'agenda politique de tous les acteurs concernés. Elle relève, à cet effet, trois lacunes sérieuses auxquelles il faut remédier : le manque apparent de prise de responsabilités de la part des partenaires ; l'absence d'équilibre institutionnel entre l'UE d'une part, et ses partenaires méditerranéens d'autre part ; la faible visibilité du processus de Barcelone et le déficit de crédibilité renforcé par le sentiment des citoyens, selon lequel rien ne se fait pour résoudre leurs problèmes.

Par conséquent, la nouvelle initiative doit avoir pour objectifs : la consolidation de la dimension multilatérale des relations euro-méditerranéennes, un meilleur partage des responsabilités entre les partenaires et le renforcement de la visibilité du processus de Barcelone auprès des citoyens sur la base de projets plus concrets.

La Commission met en avant la nature multilatérale de la nouvelle initiative. Le partenariat multilatéral complètera la coopération bilatérale, menée avec les pays méditerranéens dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Il renforcera aussi la coopération bilatérale avec la Mauritanie dans le cadre des relations UE-ACP.

Enfin, le nouveau partenariat a vocation à fonctionner de manière complémentaire avec la dimension régionale poursuivie dans le cadre de la politique d'élargissement de l'UE au moyen de négociations d'adhésion et de pré adhésion<sup>20</sup>.

### **3. Un rôle accru pour la diplomatie des sommets, des structures de décision conjointes plus équilibrées et une gouvernance institutionnelle améliorée :**

Afin de revaloriser les relations euro-méditerranéennes et de leur accorder une visibilité politique plus importante, la Commission européenne propose d'organiser des sommets biannuels des chefs de gouvernement assortis d'une déclaration politique, d'un programme de travail de deux ans comportant une liste de projets

---

<sup>20</sup> Le nouveau partenariat mettra en place des projets régionaux et transnationaux. Seront concernés par ce partenariat : Tous les Etats membres de l'UE, la Commission européenne, les autres pays membres et les pays observateurs du processus de Barcelone (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Jordanie, Autorité palestinienne, Israël, Liban, Syrie, Turquie et Albanie), les autres Etats riverains de la Méditerranée (Croatie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Monaco).

concrets à mettre en œuvre. Ces sommets devraient se tenir alternativement dans l'UE et dans les pays méditerranéens.

Les réunions euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères seront maintenues, elles auront pour tâche de faire le bilan des progrès accomplis sur la base des conclusions adoptées et de préparer les prochaines réunions au sommet.

La Commission européenne soutient le renforcement du rôle de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM), afin de donner l'impulsion nécessaire au partenariat à travers l'adoption de résolutions et de recommandations.

Afin d'assurer un meilleur partage des responsabilités entre partenaires, la Commission européenne propose la création d'une co-présidence qui sera exercée sur le partenariat dans son ensemble. L'un des présidents sera originaire de l'UE et l'autre d'un pays partenaire méditerranéen, désigné par consensus compte tenu de la complexité de l'environnement régional. Quant à l'UE, la création d'une co-présidence doit être compatible avec les dispositions régissant la représentation extérieure de l'UE conformément au traité de l'UE (TUE) et au traité instituant la Communauté européenne (TCE). Par conséquent, la Commission propose que pour le premier sommet ce soit la présidence en exercice de l'UE qui assumera la présidence du côté européen. Mais dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, cette fonction sera exercée par le président du Conseil européen et le président de la Commission au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, et par le Haut représentant / vice-président de la Commission, au niveau des ministres des Affaires étrangères.

La Commission propose la création d'un secrétariat. Il serait chargé de formuler des propositions d'initiatives conjointes à adopter par les instances politiques et d'assurer le suivi nécessaire des décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement en ce qui concerne les projets. Il serait également chargé d'examiner les initiatives de projets émanant de sources diverses et de proposer des projets au comité euro-méditerranéen. Un secrétaire général, issu d'une des deux parties, et un secrétaire général adjoint, provenant de l'autre, seront sélectionnés par consensus. Quant au siège du secrétariat, il fera l'objet d'une décision à l'unanimité. La création d'un secrétariat répond à un besoin réel. Une structure légère permet d'éviter les écueils bureaucratiques inhérents aux structures lourdes<sup>21</sup>. Le comité euro-

---

<sup>21</sup> Nous retrouvons d'ailleurs cette proposition dans un rapport d'experts de l'EuroMeSCo, *Barcelone plus : Vers une communauté euro-méditerranéenne d'Etats démocratiques*, avril 2005, à consulter sur : [http://www.euromesco.net/media/barcelonaplus\\_fr\\_fin.pdf](http://www.euromesco.net/media/barcelonaplus_fr_fin.pdf)

méditerranéen, structure déjà existante du processus de Barcelone, devrait approuver l'organisation du secrétariat ainsi que la composition de son personnel.

La Commission propose également de créer un comité permanent des représentants européens et méditerranéens, dénommé «comité permanent conjoint» et basé à Bruxelles. Il serait constitué de représentants de l'ensemble des pays membres, des partenaires méditerranéens et de la Commission. Le «comité permanent conjoint» serait piloté par les représentants des co-présidences. Il aurait pour tâche de préparer les réunions des hauts fonctionnaires et du comité euro-méditerranéen et assister les co-présidences dans la préparation des sommets, des réunions des ministres des Affaires étrangères et des réunions ministérielles thématiques.

#### **4. Les projets et le financement :**

La Commission a recensé plusieurs domaines susceptibles d'accueillir des projets (énergie et sécurité énergétique, environnement, protection civile, transports), l'objectif étant de stimuler la croissance et l'emploi ainsi que d'assurer la cohésion régionale et de promouvoir l'intégration économique.

Quant au financement, il devrait provenir du secteur privé, des institutions financières internationales, de la coopération bilatérale et de contributions des Etats membres de l'UE et des partenaires méditerranéens. Les projets régionaux auraient vocation à mobiliser ces ressources financières supplémentaires.

Réuni les 19 et 20 juin dernier à Bruxelles, le Conseil européen a approuvé les propositions de la Commission européenne. Il reste à voir aujourd'hui quelles conséquences aura la nouvelle crise engendrée par le non irlandais au traité de Lisbonne, la nouvelle configuration de la politique méditerranéenne de l'Union reposant sur les innovations institutionnelles apportées par ce traité.