

LE PARTENARIAT EURO-MEDITERRANEEN, UN PARTENARIAT EN QUETE DE STRATEGIE

Par *Imed FRIKHA*
Assistant à la Faculté de Droit de Sfax (Tunisie)

1- Les rapports entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens sont des rapports qui reposent sur une politique de proximité et qui ont vu le jour en même temps que naissait la CEE. Depuis plus de trente ans, l'Europe et plus précisément la Communauté entretient une politique méditerranéenne favorisant la paix et la stabilité en facilitant le développement et ce par le biais d'une toile d'accords essentiellement économiques. A l'origine, l'héritage colonial a fortement conditionné l'action communautaire en Méditerranée ce qui faisait apparaître ces rapports plus subis que voulus.

2- A partir des années soixante et donnant suite aux pressantes sollicitations des pays méditerranéens du Sud et de l'Est, la Communauté a conclu avec eux des accords leur octroyant des préférences tarifaires soit à titre transitoire dans la perspective d'une future adhésion (1), soit dans le cadre d'une coopération économique (2). Face à un bilan critique de ces *rapports conventionnels*, le sommet de Paris de 1972 a mentionné la nécessité de conclure des accords faisant l'objet d'une *approche globale et équilibrée* (3) aussi bien au niveau géographique qu'au niveau des objectifs. Des nouveaux accords dits de "coopération" et instaurant des inégalités compensatrices ont été conclus avec des pays tiers méditerranéens (4). Afin de pallier aux insuffisances,

(1) Il s'agit de l'accord créant une association entre la CEE et la Grèce du 9 juillet 1961 et de l'accord créant une association entre la CEE et la Turquie du 12 septembre 1963.

(2) Il s'agit de : l'accord commercial non préférentiel signé avec Israël en 1964 ; l'accord commercial signé avec le Liban en 1964 ; l'accord d'association avec la Tunisie du 28 mars 1969 ; l'accord d'association avec le Maroc du 31 mars 1969 ; l'accord commercial non préférentiel signé avec la Yougoslavie le 14 mars 1970 ; l'accord commercial préférentiel signé avec l'Espagne le 29 juin 1970 ; l'accord d'association avec Malte du 5 décembre 1970 ; l'accord d'association avec Chypre du 19 décembre 1972 et l'accord commercial préférentiel signé avec l'Egypte le 18 décembre 1972.

(3) Point 11 du communiqué final du sommet de Paris des 19 et 20 octobre 1972.

(4) Il s'agit des accords de coopération avec la Tunisie du 25 avril 1976, avec l'Algérie du 26 avril 1976, avec le Maroc du 27 avril 1976, avec l'Egypte du 18 janvier 1977, avec la Jordanie du 18 janvier 1977, avec la Syrie du 18 janvier 1977 et avec le Liban du 3 mai 1977.

l'approche globale a été réadaptée par *la politique méditerranéenne rénovée* introduite à partir de 1992 en vue de définir une stratégie d'ensemble à l'égard des pays tiers méditerranéens.

3- La succession d'aménagement, d'adaptation et de rénovation des approches des rapports entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens n'ont pas réussi à dissiper la déception qui semble toujours entacher les relations euro-méditerranéennes et à rétrécir les écarts entre les parties. Le constat d'échec de la politique méditerranéenne a conduit l'Union européenne, approfondie après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993 et élargie à quinze, à repenser les termes de ses rapports avec les pays tiers méditerranéens et à s'engager sur la voie d'une véritable refonte. C'est dans ce contexte que l'Union européenne a proposé une approche réellement globale et multidimensionnelle pour la Méditerranée. Il s'agit du *partenariat euro-méditerranéen* qui trouve son origine dans l'adoption d'un partenariat euro-maghrébin par le Conseil européen de Lisbonne en juin 1992. Par diverses communications (5), la Commission a tenté d'étendre la nouvelle approche à l'ensemble de la Méditerranée ce qui a été approuvé par le Conseil européen lors de ses réunions d'Essen en décembre 1994 et de Cannes en juin 1995. Découlant d'une approche qui se veut globale, le partenariat englobe, outre les aspects économiques et financiers, des aspects politiques et de sécurité ainsi que des aspects d'ordre social, humain et culturel. Les modalités de mise en oeuvre de ce partenariat comportent à la fois une dimension bilatérale conçue sous la forme d'une nouvelle génération d'accords d'association baptisés *les accords euro-méditerranéens* et une dimension multilatérale plus connue sous le nom du "*processus de Barcelone*".

4- Dans le cadre de cette nouvelle approche de partenariat, la Tunisie a été le premier Etat méditerranéen à signer, le 17 juillet 1995, un accord d'association (6). D'autres accords ont été signés avec Israël -20 novembre 1995-, le Maroc -26 février 1996- et le Royaume hachimite de Jordanie -24 novembre 1997-. Un accord paraphé en juin 1999 avec la République Arabe d'Egypte attend toujours la signature du côté égyptien. Tous ces accords ont été conclus sur la base de l'article 300 du traité CE. Il reste à préciser un dernier cas spécifique assimilable à un accord d'association à savoir l'accord euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération conclu le 24 février 1997 entre la Communauté européenne et l'OLP agissant pour le compte de l'Autorité _____

(5) V. notamment "Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : proposition pour la mise en oeuvre d'un partenariat euro-méditerranéen", COM (95) 72 final, 8 mars 1995.

(6) *JOCE*, L 97 du 30 mars 1998, p. 1.

palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza (7). Il s'agit d'un accord spécifique du fait qu'il est conclu avec une entité non encore reconnue comme Etat. C'est aussi un accord purement économique et de coopération conclu sur la base des articles 133 et 180 CE du côté communautaire et sur la base des attributions reconnues à l'OLP en matière de relations extérieures par l'accord israélo-palestinien du 4 mai 1994 du côté palestinien. Juridiquement ce n'est qu'un accord intérimaire qui prépare à l'association (8). Cependant, il peut être assimilable à un accord euro-méditerranéen en lui joignant la déclaration conjointe sur le dialogue politique adoptée par les parties en dehors de l'accord afin de contourner l'incompétence de l'Autorité palestinienne de signer un accord politique.

6- Quant à la dimension multilatérale, un cadre complémentaire aux accords d'association a vu le jour sous forme de conférences euro-méditerranéennes périodiques qui regroupent les ministres des affaires étrangères des quinze Etats membres de l'Union européenne et de douze Etats partenaires méditerranéens ainsi que le vice président de la Commission européenne. Ces conférences visent à formaliser le contenu du partenariat, à dresser un bilan des étapes accomplies et à prévoir les perspectives avenir sous forme de programme d'action. Le coup d'envoi de ce processus a été la conférence de Barcelone des 27 et 28 novembre 1995 à laquelle l'Autorité palestinienne, comme représentante d'un territoire méditerranéen à part entière, a été conviée. Cette conférence a abouti à l'adoption d'une Déclaration précisant les axes du partenariat euro-méditerranéen à savoir la définition d'un espace commun de paix et de sécurité dans le cadre d'un volet politique, la construction d'une zone de prospérité partagée dans le cadre d'un volet économique et financier et enfin le développement des ressources humaines et de la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles dans le cadre d'un volet social, culturel et humain. Ces trois axes, identiques à ceux des accords d'associations, témoignent du caractère global du partenariat euro-méditerranéen. La Déclaration de Barcelone a été complétée par un programme de travail détaillant les engagements à prendre et la manière dont seront réalisés les objectifs convenus. Une deuxième conférence interministérielle s'est tenue, sans succès, à Malte les 15 et 16 avril 1997 à une période de tension au Proche-Orient.

(7) *JOCE*, L. 187 du 16 juillet 1997, p. 3.

(8) Cet accord a été conclu pour une période de cinq ans qui correspond à la durée de la période transitoire de l'autonomie palestinienne telle que prévue par l'accord israélo-palestinien du 4 mai 1994. Le paragraphe 2 de l'article 75 de l'accord intérimaire précise dans ce sens "que le 4 mai 1999 au plus tard débiteront les négociations préparatoires à la conclusion d'un accord d'association euro-méditerranéen. Jusqu'à la conclusion de cet accord, le présent accord restera en vigueur". L'enlisement des négociations de paix laisse la question ouverte.

En juin 1998, une conférence intérimaire s'est tenue à Palerme afin de redonner un souffle au dialogue euro-méditerranéen. Ceci a rejilli positivement sur la troisième conférence interministérielle de Stuttgart des 15 et 16 avril 1999. Toutefois, la déclaration adoptée à cette conférence, comme sa précédente d'ailleurs, ne contient aucune réalisation ou avancée concrète.

7- Le partenariat euro-méditerranéen est actuellement identifiable grâce à des objectifs précis, des moyens d'action et un cadre institutionnel plus ou moins établi. Cependant, il souffre de certaines limites voir même d'incohérences et de stagnation qui ont été la cause de déceptions (9). Les 25 et 26 mai 2000 et en préparation de la quatrième conférence interministérielle de Marseille des 15 et 16 novembre dernier, une conférence informelle de réflexion a eu lieu à Lisbonne afin de trouver le moyen de faire sortir le processus de Barcelone "du désenchantement dans lequel il a glissé" (10). Face aux résultats précaires et insuffisants du partenariat, le Conseil européen de Santa Maria de Feira a adopté, le 20 juin 2000, une stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne par

laquelle il recommande "d'entreprendre un réexamen complet du processus de Barcelone *afin de lui imprimer un nouvel élan et de le rendre plus dynamique et performant*" (11). la Commission européenne a édicté une communication intitulée "*un nouvel élan pour le processus de Barcelone*" (12) par laquelle elle établit un bilan des réalisations et explique les moyens disponibles pour donner un nouvel élan au processus de Barcelone. Le premier point des conclusions formelles de la présidence de la conférence interministérielle de Marseille précise que

"la quatrième Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères, tenue à Marseille cinq ans après la réunion fondatrice de Barcelone, a témoigné de la volonté des partenaires de donner un nouvel élan au partenariat euro-méditerranéen. Les ministres se sont engagés à tout mettre en oeuvre pour que les orientations décidées à Marseille permettent au Partenariat de prendre toute sa mesure et d'atteindre les objectifs stratégiques arrêtés à Barcelone en 1995".

8- Quelles sont donc les limites et les incohérences dont souffre le partenariat euro-méditerranéen ? Quelles sont les solutions adoptées afin de lui donner un nouvel élan ?

(9) V. BICHARA (K), "Partenariat euro-méditerranéen : les tâches non accomplies", octobre 2000, *sur internet*.

(10) *Agence Europe*, n° 7725 du 26 mai 2000, p. 9.

(11) Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne, point 11.

(12) COM (2000) 497 final, du 6 septembre 2000.

Permettent-elles de le faire sortir réellement de la crise ? A la lumière de la stratégie commune et des nouvelles orientations adoptées, il serait opportun d'examiner ces questions à travers les trois grands axes du partenariat euro-méditerranéen à savoir le partenariat politique et de sécurité, le partenariat économique et financier et le partenariat dans les domaines social, culturel et humain.

I - Le partenariat politique et de sécurité

9- Le développement des tensions nationalistes après la dissolution du pacte de Varsovie, l'ampleur prise par certains conflits internes, la persistance des crises et la crainte des effets que peut engendrer cette situation dans les Etats membres de l'Union européenne expliquent la nécessité urgente d'une réflexion et d'une action collectives dans ce domaine. La question politique et sécuritaire s'affiche comme un axe déterminant du partenariat euro-méditerranéen. Le partenariat politique vise à instaurer *un espace commun de paix et stabilité* par la promotion d'un dialogue permanent sur les aspects politiques et de sécurité. Les Etats partenaires méditerranéens doivent souscrire à certaines exigences correspondant aux standards internationaux et aux engagements de l'Union européenne dans ce domaine. Il s'agit, en l'occurrence, pour ces Etats de développer l'Etat de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques tout en reconnaissant la non ingérence, à respecter la diversité et le pluralisme dans leurs sociétés et à respecter les droits de l'homme et les

libertés fondamentales ainsi que la garantie de leur exercice effectif et légitime sans aucune discrimination (13). Il importe de rappeler à ce niveau que le Conseil européen de Dublin de 1990 a insisté sur l'engagement de l'Europe en faveur de la démocratie, du pluralisme, de l'Etat de droit et du respect intégral des droits de l'homme. La reconnaissance de ces principes, que les Etats membres de l'Union européenne se sont imposés, se trouve projetée au niveau méditerranéen par le biais du partenariat.

10- Le premier titre de tous les accords euro-méditerranéens conclus est consacré au dialogue politique régulier, à tous les niveaux, comme un moyen par lequel les partenaires cherchent à susciter une meilleure compréhension réciproque. La garantie de la démocratie et du respect des droits de l'homme représente, de surcroît, une condition du maintien en application des accords d'association par l'attribution à cette exigence le rang "d'élément essentiel de l'accord" (14). Cette condition peut jouer un rôle dissuasif du fait que sa violation par un Etat partenaire méditerranéen peut entraîner, _____

(13) V. premier volet de la Déclaration de Barcelone.

(14) Article 2 de l'accord conclu avec la Tunisie ainsi que de l'accord conclu avec le Maroc.

du côté européen, la suspension ou l'extinction de l'accord (15) ou la suspension de l'appui financier (16). L'Union européenne a eu l'occasion de tirer les conséquences de l'inobservation de cette condition. Un précédent existe déjà dans le cadre ACP. Il s'agit du Togo avec qui l'Union européenne a suspendu la coopération à cause du non respect des principes démocratiques et qui a été exclu de la nouvelle Convention de Cotonou du 23 juin 2000. Dans le sens inverse, le rétablissement de la démocratie ouvre la voie pour le rapprochement avec l'Union européenne. Le cas le plus récent est celui des pays des Balkans occidentaux qui suite à l'engagement d'un processus démocratique ont pu gagner le soutien de l'Union européenne. Le sommet des chefs d'Etats tenu, le 24 novembre 2000 à Zagreb, a balisé la voie de la conclusion d'accords de stabilisation et d'association en perspective d'adhésion à l'Union européenne suivant une démarche individualisée pour chacun des cinq pays des Balkans (17). Ils ont bénéficié dans le cadre du règlement Cards d'une aide financière d'un montant indicatif de 4,65 million d'euros pour la période 2000 - 2006.

11- A cette exigence s'ajoute l'engagement de coopérer afin de prévenir et de lutter contre les activités terroristes, l'expansion et la diversification de la criminalité organisée et la prolifération de tous les trafics illicites.

12- Dans l'absence d'un accord multilatéral ou d'une structure spécifique, le bilatéralisme ne constitue, à ce niveau, qu'une toile de fond ; une étape transitoire et nécessaire. Suite à l'échec des tentatives précédentes du dialogue politique multilatéral en Méditerranée (18), les conférences interministérielles du processus de Barcelone _____

(15) Chaque accord euro-méditerranéen comporte une clause générale de non-exécution permettant à l'une de partie de "prendre les mesures appropriées" si elle considère que l'autre partie n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose l'accord. Il s'agit d'un

mécanisme entaché de souplesse du fait qu'il exige des parties qu'elles saisissent le Conseil d'association afin de rechercher une solution acceptable qui perturbe le moins le fonctionnement de l'accord. V. l'article 90 de l'accord conclu avec la Tunisie.

(16) Le règlement n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques MEDA, réaffirme dans son article 3 la même condition. L'article 16 de ce même règlement, tel que modifié par le règlement n° 780/98 du Conseil du 7 avril 1998 précise que "lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite des mesures d'appui en faveur d'un partenaire méditerranéen fait défaut, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décider des mesures appropriées". La procédure de décision à la majorité - et non à l'unanimité - confère un maximum d'effectivité à cette menace de sanction.

(17) Il s'agit de la Slovénie, l'Albanie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine et de la Bosnie Herzégovine, de la Croatie et enfin de la République fédérale de Yougoslavie. V. la déclaration finale du sommet de Zagreb, *Agence Europe, Documents*, n° 2221 du 30 novembre 2000.

(18) Il s'agit de tentatives dominées par un enjeu sécuritaire et qui n'ont concernées que des sous-régions en Méditerranée dont notamment le dialogue Euro-Arabe lancé en 1974, le projet de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée proposé en 1990 et l'initiative de la Méditerranée occidentale de 1990. V. KHADER (B.), *L'Europe et la Méditerranée, géopolitique de la proximité*, L'Harmattan, Paris, 1994.

représentent le premier cadre multilatéral effectif de ce dialogue. La Commission européenne affiche sa satisfaction en indiquant dans sa communication de juin 2000, "qu'en dépit des aléas du processus de paix au Moyen-Orient, l'ensemble des partenaires participe aux réunions de Barcelone, qui représentent l'unique forum où Israël, la Syrie et le Liban se rencontrent au niveau ministériel" (19). Certaines structures institutionnelles tentent de conférer une meilleure cohérence au partenariat politique. Il s'agit essentiellement du rôle accompli par le *Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone* (20) comme une instance de suivi et du réseau d'institut de politique étrangère *Euro-MeSCo* en tant que cadre d'étude et de réflexion (21). Il importe d'ajouter les programmes multilatéraux MEDA au service du dialogue politique dont notamment le programme *MEDA démocratie* relatif aux droits de l'homme et des libertés fondamentales.

13- Le partenariat politique n'a pas abouti, jusqu'à présent, à des réalisations concrètes. Les résultats à ce niveau semblent être modestes. La dernière conférence de Marseille n'a apporté aucune avancée sensible. La succession des déclarations rappelant les objectifs initiaux d'une conférence interministérielle à l'autre témoigne du blocage du dialogue et risque de transformer ces objectifs en des vœux pieux. Le balancement du processus de paix au Proche-Orient continue à altérer le dialogue politique. Il importe de rappeler que la dégradation de la situation au Proche-Orient en 1997 a causé le report de l'adoption de la Déclaration de Malte de trois semaines à cause de négociations supplémentaires visant à trouver une formulation acceptable à la fois par les Etats Arabes et par Israël. La même question a failli mettre en échec l'organisation de la dernière conférence de Marseille suite aux menaces de désistement de la Syrie et du Liban. La conférence a bien eu lieu mais il a été impossible d'adopter un communiqué final faute de consensus. Les résultats de la Conférence ont été consignés

(19) Communication en vue de préparer la quatrième réunion des ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères, "Un nouvel élan pour le processus de Barcelone", op. cit., p. 3.

(20) Ce comité a été créé par la Conférence de Barcelone et se composait à l'origine de représentants des douze Etats partenaires méditerranéens, de trois représentants des Etats membres de la Troïka et d'un représentant de la Commission. Sa composition a été réformée à la Conférence de Malte en incluant des représentants de tous les Etats membres de l'Union européenne tout en gardant aux représentants de la Troïka la mission de direction. Ce comité se réunit, en moyenne, tous les trois mois pour préparer les conférences interministérielles et suivre la mise en oeuvre du programme de travail.

(21) Créé en 1996, l'Euro-MeSCo regroupe 35 institutions représentant les 27 partenaires et se compose de deux groupes de travail : un premier groupe établi à Lisbonne est chargé d'étudier la coopération politique et de sécurité et un deuxième groupe établi à Rome est chargé d'étudier les questions relevant des mesures de confiance, la prévention des conflits et le désarmement. Ce réseau tient des conférences annuelles et présente des recommandations. Il bénéficie d'un financement MEDA.

dans des conclusions formelles de la présidence qui ont été source du mécontentement des partenaires arabes à cause du fait que le texte ne condamne pas explicitement Israël (22). Pour les mêmes raisons aussi, l'adoption du projet de la Charte euro-méditerranéenne de paix et stabilité dont l'ossature a été adoptée à la Conférence de Stuttgart et visant à mettre en place un mécanisme de prévention et de gestion des crises, a été une fois de plus reportée.

II - Le partenariat économique et financier

14- Le partenariat économique et financier vise à établir *une zone de prospérité partagée* par la mise en place *d'une zone de libre-échange*. Les partenaires ont retenu l'année 2010 comme date objectif pour instaurer progressivement cette zone qui couvrira l'essentiel des échanges dans le respect des obligations découlant de l'OMC. Cette orientation ne représente pas un choix ou une innovation dans les rapports économiques et commerciaux entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens. Il s'agit plutôt d'une obligation générale conformément aux dispositions de l'article XXIV du GATT 1994. L'ère des préférences compensatrices et de la non-réciprocité, garanties par la précédente génération d'accords de coopération, est résolue. Désormais, la libéralisation des échanges est devenue la règle et les exceptions aux obligations de non-discrimination ne sont acceptées qu'en cas d'intégration économique régionale considérée par l'article XXIV du GATT comme étant une exception conditionnée par la non-pénalisation des autres Etats et l'aboutissement dans un délai raisonnable.

15- La Déclaration de Barcelone fait du partenariat économique et financier sa partie la plus consistante. Elle fixe trois objectifs à savoir l'accélération du rythme d'un développement socio-économique durable, l'amélioration des conditions de vie des populations moyennant l'augmentation du niveau de l'emploi et la réduction des écarts de développement dans la région et enfin la promotion de la coopération et de l'intégration régionale. En vue d'atteindre ces objectifs, les partenaires disposent de trois instruments : la réalisation progressive d'une zone de libre-échange, la mise en oeuvre d'une coopération et d'une concertation économique et l'augmentation substantielle de l'assistance financière de l'Union européenne à ces partenaires méditerranéens.

(22) V. les conclusions formelles de la présidence, *Agence Europe, Documents*, n° 2220 du 23 novembre 2000. Pour les réactions des partenaires arabes V. *Agence Europe*, n° 7845 du 20 et 21 novembre 2000, p. 6.

16- Les accords d'association euro-méditerranéens concrétisent un programme d'action avec chaque partenaire associé afin de réaliser les objectifs du partenariat économique et financier en exploitant les instruments prévus. La mise en place d'une zone de libre-échange avec chacun des Etats associés dans douze ans de l'entrée en vigueur de l'accord occupe une place centrale. La libéralisation progressive des échanges est garantie pour les produits industriels par un démantèlement progressif des droits de douane sur les produits importés originaires de la Communauté moyennant un système de listes. Il importe de noter que l'accès de ces produits au marché communautaire est garantie depuis la signature des accords de coopération des années soixante dix. D'un autre côté, la libéralisation des échanges des produits agricoles a été reportée et, en attendant, la politique de contingentement quantitatif et tarifaire continue à être la règle dans ce domaine. L'accord conclu avec la Tunisie reporte l'examen de cette question à l'année 2000. Suite à la deuxième session du Conseil d'association UE/Tunisie tenu à Bruxelles le 24 janvier 2000, les négociations ont été ouvertes. Elles se sont conclues, en novembre 2000, par l'octroi à la Tunisie de nouvelles concessions sur l'huile d'olive. La Tunisie est le premier pays avec lequel la Commission a terminé ces négociations. Il semble que d'autres sont en cours avec le Maroc et Israël (23).

17- Le régime de libéralisation des échanges est renforcé par l'extension des obligations de démantèlement et de *standstill* au droit de douane à caractère fiscal et aux taxes d'effet équivalent ainsi qu'aux restrictions et mesures d'effet équivalent. Les accords aménagent également le droit de concurrence en s'inspirant du droit communautaire. Ils exigent la suppression des monopoles publics, l'harmonisation du droit de la propriété intellectuelle et des procédures de certification. Les paiements courants en une monnaie librement convertible ainsi que la libre circulation des capitaux ont été admis comme étant des mesures qui permettent de renforcer la libre circulation des marchandises et la garantie des investissements directs étrangers. Des mesures de sauvegarde exceptionnelles et de durée limitées ont été prévues. La liberté d'établissement et de prestation des services a été également affirmée. Seule la libre circulation des personnes reste exclue. Il ne s'agit pas d'une omission, mais plutôt d'une position bien déterminée des Etats membres de l'Union européenne afin de limiter les flux migratoires.

18- Consciente que l'établissement d'une zone de libre-échange entraînerait pour les partenaires méditerranéens des réformes structurelles profondes, l'Union européenne

(23) V. *Agence Europe*, n° 7847 du 23 novembre 2000, p. 11.

s'est engagée à accroître et adapter son soutien financier. Le règlement MEDA du 23 juillet 1996 remplace les anciens protocoles quinquennaux bilatéraux et consacre une ligne budgétaire globale d'un montant de 3 435 millions d'euros au profit des douze partenaires méditerranéens pour la période 1995 - 1999. Ce programme n'a été lancé, en réalité, qu'en septembre 1996 en attendant l'adoption des textes nécessaires à sa mise en oeuvre. Il est actuellement expiré et un deuxième programme MEDA II d'un montant global de 5 350 millions d'euros va lui succéder pour la période 2000 - 2006.

19- Face à l'ampleur des efforts consentis au partenariat économique et financier son bilan actuel ne peut que causer des déceptions à plus d'un égard. A un premier niveau, la procédure de négociation et de ratification des accords d'association a été plus longue que prévu. Parmi quatre accords signés, trois seulement sont entrés en vigueur (24). Etant des accords mixtes, leur entrée en vigueur est conditionnée par la ratification de tous les Etats membres ce qui peut expliquer, dans certains cas, la lenteur des procédures (25). L'accord avec l'Egypte a été paraphé en juin 1999 suite à des négociations difficiles. Il n'est pas encore signé par le côté égyptien. Les négociations de certains accords d'association ont connu de longues tractations et ont été parfois suspendues. Il s'agit des cas de l'Algérie, la Syrie et le Liban et ceci à cause de diverses raisons spécifiques à chacun de ces Etats dont notamment les blocages politiques, le terrorisme et la guerre. Les négociations avec l'Algérie ont été réactivées à la fin de l'année 1998 et celles avec la Syrie et le Liban ont été réouvertes en mai 1998. La Turquie (26), Malte et Chypre sont dans une situation spéciale par rapport au reste des partenaires méditerranéens du fait qu'ils sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne. La réalisation de la zone de libre échanges euro-méditerranéenne dépend de la conclusion d'accords entre les partenaires méditerranéens eux-mêmes. On relève que peu d'accords de ce genre sont conclus jusqu'à présent. On peut citer à titre d'exemple et en partant du cas tunisien comme cas de référence, les trois accords de libre-échange signés avec l'Egypte en mars 1998, la Jordanie en avril 1998 et le Maroc en septembre 1999. Tous ces accords sont entrés en vigueur. Ils visent à instaurer des

(24) Les quatre accords sont ceux signés avec la Tunisie du 17 juillet 1995, l'accord avec Israël du 20 novembre 1995, l'accord avec le Maroc du 26 février 1996 et l'accord avec le Royaume hachimite de Jordanie du 24 novembre 1997. L'accord avec la Tunisie est entré en vigueur le premier mars 1998 et celui avec le Maroc est entré en vigueur le premier mars 2000. L'accord avec Israël est également en vigueur depuis juin 2000.

(25) A l'heure actuelle, la procédure de ratification prend quatre ans en moyenne.

(26) La Turquie est liée par un accord d'association depuis septembre 1963. Elle a abouti à la mise en place d'une union douanière le 22 décembre 1995. Elle a été autorisée à conclure un "accord de partenariat pour l'adhésion" le 4 décembre 2000.

en septembre 1999. Tous ces accords sont entrés en vigueur. Ils visent à instaurer des zones de libre-échange au bout d'une période transitoire et en prévoyant un démantèlement progressif des tarifs douaniers.

A un second niveau, les résultats du programme MEDA ont été modestes pour le moins que l'on puisse dire. Les paiements ne s'élèvent qu'à 26 % des montants engagés soit 890 millions d'euros. Ceci est due à la mauvaise préparation des projets et la lenteur des procédures qui sont d'une complexité exemplaire. Les réformes engagées en 1997 par la création du service commun Relex et des *MEDA Teams* n'ont eu qu'un effet relatif.

20- Dans sa communication de septembre 2000 intitulée "un nouvel élan pour le processus de Barcelone", la Commission européenne a relevé ces "limites" et "difficultés rencontrées" et a formulé des recommandations en vue de garantir un meilleur impact du partenariat économique et financier. Ces recommandations ont accueilli l'accord des ministres des affaires étrangères lors de la Conférence de Marseille. Les conclusions formelles de la présidence mentionnent l'accord des ministres sur "la nécessité d'accélérer les négociations en cours", "l'urgence qui s'attache à la signature de l'accord d'association avec l'Egypte et l'importance de la ratification de l'accord avec la Jordanie, lequel devrait entrer en vigueur au premier semestre 2001" et l'intérêt pour les pays ayant signé un accord d'association avec l'Union européenne de conclure entre eux des accords de libre-échange à l'horizon de cinq ans". Elle a souligné leur conviction de prendre de nouvelles mesures en vue de la libéralisation accrue des échanges agricoles ainsi que la réalisation effective des programmes régionaux dans les six domaines prioritaires confirmés à la Conférence de Stuttgart à savoir la coopération industrielle, l'eau, l'environnement, les transports, l'énergie et la société de l'information (27).

(27) Ce sont des programmes financés par MEDA dont notamment :

- Coopération industrielle : MEDSTAT qui vise à promouvoir la coopération entre instituts de statistiques, FEMISE destiné à créer un réseau d'instituts de sciences économiques, plusieurs réseaux d'institutions économiques (chambres de commerce, organisations de PME ...) ainsi que des programmes de réseaux en cours de réalisation en matière d'investissements, innovation, mesures relatives au marché unique et PME.

- Environnement : le programme SMAP dans le cadre duquel une série de projets a été lancée.

- Eau : un programme d'action a été adopté et des projets sont en cours de préparation.

- Energie : plusieurs projets concernant le cadre juridique et administratif ont été lancés.

- Transport : un projet dans le domaine de transport maritime a été lancé et un projet de transport intégré est en préparation.

- Société de l'information : Un projet sur le cadre réglementaire de la société de l'information ainsi qu'un programme EUMEDIS concernant un réseau d'interconnexion et des applications informatiques particulières sont opérationnels.

V. Communication de la Commission de septembre 2000, op. cit., pp. 30 et 31.

Les conclusions de la présidence relèvent également la satisfaction des ministres de l'allégement des procédures du règlement MEDA notamment à travers la déconcentration et la décentralisation de la gestion des projets. D'après les décideurs européens, MEDA II est allé plus loin que la

reconduction du montant antérieur. La nouvelle dotation est sensiblement en hausse par rapport à l'ancienne.

III - Le partenariat dans les domaines social, culturel et humain

21- La dimension sociale humaine et culturelle des rapports euro-méditerranéens a été longtemps négligée. Elle est actuellement une composante essentielle du partenariat euro-méditerranéen. Le préambule de la Déclaration de Barcelone a mentionné la nécessité d'une "valorisation accrue de la dimension sociale, culturelle et humaine". Les déclarations du processus de Barcelone ont continué à accorder de l'importance à ce volet. Tous les accords euro-méditerranéens comprennent des dispositions concernant une coopération sociale et culturelle et un dialogue dans le domaine social afin d'atténuer la contradiction implicite du partenariat euro-méditerranéen qui favorise la circulation des biens des services et des capitaux mais qui pose des restrictions à la circulation des personnes. La prise en compte de la dimension sociale, humaine et culturelle dans le partenariat euro-méditerranéen s'intègre, de surcroît, dans la réalité de la société internationale contemporaine caractérisée par la mondialisation à l'échelle économique et également à l'échelle des valeurs et des cultures. Il s'agit d'un regain d'intérêt au profit des valeurs morales et humaines considérées commune à l'humanité entière.

22- L'un des objectifs explicites du partenariat consiste en l'allègement de la pression migratoire par l'appui de l'Union européenne des programmes de la formation professionnelle et l'assistance à la création d'emploi à travers la dynamisation de l'activité économique. Le partenariat doit contribuer, entre autre, à l'amélioration des conditions de vie, au respect et à la promotion des droits sociaux à travers des actions dans les domaines de la couverture sociale et de la promotion de la santé. Le développement des ressources humaines est également une priorité qui fait l'objet d'un dialogue régulier à propos des politiques en matière d'enseignement et de formation et la coopération en faveur de la société civile. Hormis la question de l'immigration, le partenariat instaure une coopération et des actions en vue du rapprochement et de la compréhension entre les peuples et l'amélioration de la perception mutuelle.

33- Les programmes indicatifs nationaux, dans le cadre de MEDA, ont prévus un grand nombre de projets visant le renforcement de l'équilibre social ainsi que l'atténuation des conséquences sociales de la transition économique tels que les programmes de formation professionnelle, l'appui à la création d'emploi et les projets de développement rural intégré. Certains programmes régionaux sont actuellement opérationnels. Le programme Euro-Med Héritage instaure une coopération en matière de patrimoine culturel. Le programme Euro-Med Audiovisuel développe une coopération en matière de radio, de télévision et de cinéma. Enfin, le programme Euro-Med Jeunesse crée un réseau d'échanges en vue d'une meilleure connaissance mutuelle.

34- Les ministres des affaires étrangères réunis à Marseille en novembre 2000 ont plaidé en faveur "d'une montée en puissance des programmes existants". Ils ont décidé d'activer le plus tôt possible de la deuxième phase d'Euro-Med Héritage, de préparer Euro-Med Audiovisuel II, de lancer un nouveau programme Euro-Med Sciences Humaines et de mettre en place un programme portant sur les politiques de formation, la promotion du rôle des femmes dans le développement économique, la réforme des systèmes sociaux et la coopération en matière sanitaire. Ils ont également suggéré de réfléchir à la mise en place d'un programme régional d'échanges scientifiques.

Il importe de signaler que la commission des affaires étrangères et de la sécurité du parlement européen a recommandé en novembre 2000 la création d'un observatoire des flux migratoires dans la Méditerranée.

35- Le partenariat euro-méditerranéen découle d'une stratégie liant des partenaires hétérogènes et inégaux, ayant des préoccupations identiques à certains égards et différentes à d'autres. Les équilibres si délicats à atteindre concernant ces trois dimensions sont si sensibles, que l'on peut affirmer que l'essoufflement du partenariat est à la mesure de son ambition. Un partenariat politique et de sécurité hypothéqué par le processus de paix au Proche-Orient, un partenariat économique et financier limité mais en devenir et un partenariat social, culturel et humain embryonnaire et qui se cherche ; telles sont les facettes du partenariat euro-méditerranéen. L'équilibre fragile entre ces composantes menace la globalité du partenariat dans sa dimension matérielle.

Quant à sa dimension géographique, la globalité exige la participation de l'ensemble des pays tiers méditerranéens. "Il ne peut, de ce fait souffrir d'un sectarisme de nature politique ni même d'exclusion. Fût-elle conjoncturelle. A terme, l'ensemble des pays tiers méditerranéens liés ou non à l'Union européenne par des rapports d'association devraient intégrer ce cadre institutionnel intergouvernemental" (28). Les pays méditerranéens des Balkans font déjà partie d'une sous-région spécifique alors que la Libye ne bénéficie que d'un statut d'invité spécial aux conférences du processus de Barcelone. La redynamisation du processus de Barcelone passe forcément par le renforcement de la globalité dans ses deux dimensions.

(28) BOUÛNI (L.), "Nouveaux enjeux et défis communs dans l'espace euro-méditerranéen après la Conférence de Barcelone", *Revue Tunisienne de Droit*, 1995, p. 137.