

*Les cahiers bleus*

Le Maroc entre le statut avancé  
et l'Union pour la méditerranée

larabi jaïdi

hassan abouyoub

N°12



*Collection «les cahiers bleus»*

N°12 - 2008  
Disponible par Abonnement.

Dépôt Légal : 2004 / 2093  
ISBN : 1113 – 8823  
Reproduction interdite sans avis préalable

Prochainement :

«Crise des élites et restructuration du champ politique  
par le haut»



9, rue Tiddas, Hassan  
Rabat - Maroc  
Tél. : +212 (0) 537 76 28 58  
+212 (0) 537 66 12 48  
Fax : +212 (0) 537 76 98 91  
E-mail : [fes@fes.org.ma](mailto:fes@fes.org.ma)

Avertissement: les informations contenues et les opinions exprimées dans ces textes n'engagent que leurs auteurs.



مؤسسة عبد الرحيم بو عبيد  
fondation abderrahim bouabid

121 rue de la Palestine  
Bettana -11040 - Salé  
Tél. : 0537 84 33 13/14  
Fax : 0537 88 02 23  
[fbouabid@wanadoo.net.ma](mailto:fbouabid@wanadoo.net.ma)



## Sommaire

<b>Le Cercle d'Analyse Politique .....</b>	<b>1</b>
<b>Présentation.....</b>	<b>2</b>
<b>L'actualité d'un débat :</b>	
<b>La note de travail.....</b>	<b>8</b>
<i>larabi jaïdi</i>	
<b>Introduction .....</b>	<b>8</b>
<b>1. L'arrière-plan de l'UPM : les enjeux d'une politique méditerranéenne de l'UE.....</b>	<b>9</b>
<b>2. L'UPM : Une ambition française contrecarrée ? .....</b>	<b>21</b>
<b>3. Le Maroc : un engagement en faveur de l'UPM qui ne compromet pas la dynamique du statut avancé.....</b>	<b>30</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>38</b>
<b>Commentaire de <i>hassan abouyoub</i> .....</b>	<b>41</b>
<b>Publications.....</b>	<b>49</b>



## Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique (CAP)* est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheurs marocains, cet espace de réflexion collective s'attache en priorité à (re)-formuler les interrogations que suggère une lecture critique et distanciée de sujets politiques.

Le débat interne porte sur la discussion de la *note de travail* préparée par un membre, et de deux Commentaires critiques qui l'accompagnent. Les échanges, auxquels prennent part l'ensemble des membres font l'objet d'une *présentation* et d'une *synthèse* qui complètent la note de travail.

Le tout rassemblé compose la présente publication appelée «*Les cahiers bleus*».

Au plan méthodologique, le parti pris qui commande le choix des sujets et le traitement qui leur est réservé, dérive du regard que nous nous efforçons de porter sur l'actualité : un sujet d'actualité qui fait débat, nous interpelle en ce qu'il fait fond sur des questions lourdes qu'il nous appartient de mettre au jour et d'explicitier. Inversement, soulever d'emblée des thèmes de fond, dont l'examen entre en résonance et éclaire autrement l'actualité immédiate.

Ulrich Storck

Omar Balafrej

### **Les Membres du Cercle**

- Belal Youssef – Chercheur à l'IURS.
- Bouabid Ali – Enseignant chercheur, et Directeur de la publication.
- Bourquia Rahma – Présidente de l'Université de Mohammedia.
- Darif Mohamed – Professeur à la Faculté de Droit de Mohammedia.
- Errarhib Mourad – Fondation Friedrich Ebert.
- El Ayadi Mohamed – Professeur à la Faculté des Lettres de Casablanca.
- El Messaoudi Amina – Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- El Moudden Abdelhay – Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Filali Meknassi Rachid - Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Jaïdi Larabi – Professeur chercheur, Faculté de Droit de Rabat.
- Laarissa Mustapha – Professeur à la Faculté des Lettres de Marrakech.
- Rachik Hassan – Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.
- Saâf Abdallah - Professeur chercheur, Faculté de Droit de Rabat.
- Tozy Mohamed – Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.

### **Présentation**

La méditerranée comme espace économique politique et culturel à construire est l'objet de réflexions d'analyses et de débats permanents depuis au moins la conférence de Barcelone. De débats en controverses, de mises en perspectives en analyses critiques, la méditerranée n'en finit pas d'alimenter toutes sortes d'interrogations et de réflexions inspirées des bilans et évaluations successives dont a fait l'objet le processus de Barcelone autant dans les cercles institutionnels et politiques que parmi les acteurs de la société civile des deux rives. Comment inscrire les acquis de Barcelone et du voisinage dans une perspective stratégique d'ancrage réciproque et progressif des deux rives ? Comment offrir une perspective politique à la fois plus tangible et plus crédible préfigurant un partenariat en profondeur qui dépasse Barcelone (zone de libre échange) et la politique de voisinage ? (qui exclue les institutions) Tels sont pour l'essentiel les sujets qui occupent les cercles préoccupés de l'avenir de cette région du monde.

La mise sur agenda par la Président Sarkozy, en juillet 2008, d'un projet d'Union pour la Méditerranée (UPM) marque un tournant qu'il convient néanmoins de qualifier à sa juste mesure. En effet, les arguments de nature historique, culturelle, économique et géopolitique qui plaident en faveur d'un projet méditerranéen pèsent lourd pour justifier une telle perspective. Pour autant, force est de convenir que leur poids n'a manifestement à ce jour pas suffi à enclencher une dynamique politico-institutionnelle partagée. Bien au contraire, la distance qui sépare l'emphase des exhortations à « plus de méditerranée », avec la réalité du chemin effectivement parcouru a eu bien davantage pour effet d'alimenter le scepticisme des élites, étant entendu que les opinions demeurent pour l'heure à l'écart d'un tel débat. Une attitude sceptique, qui au mieux donne quelques motifs à l'organisation de rencontres et colloques en tout genre, et au pire menace de faire basculer à jamais le propos sur la méditerranée dans le registre de l'incantation vaine.

Autrement dit, la maturation des esprits quant à cette fameuse « communauté de destin » qui obligerait les décideurs du nord et du sud, au nom de l'histoire et de la géographie et face aux périls et promesses que renferme cet espace, n'a pas à ce jour suscité d'élan collectif à la hauteur des attentes, sans doute des angoisses mais aussi des espérances. La coopération bilatérale, verticale et asymétrique reste la marque dominante de la relation qui lie les pays de la rive sud de la méditerranée à l'UE, fut elle inscrite dans une approche qui se veut globale.

C'est dans ce contexte général que l'initiative française quelle qu'en soit l'issue mérite attention sur au moins deux points comparativement aux limites du processus Euromed.

D'abord parce qu'elle a fait l'objet d'un portage politique explicite et sans précédent, combinant des « effets d'affichage », adossés néanmoins à des motivations stratégiques tangibles au regard des exigences d'une mondialisation non maîtrisée en termes de rapprochement nord-sud bien plus ambitieuse que la zone de libre échange offerte par le processus de Barcelone.



Mais déjà, parvenir à rassembler autour d'une même table l'ensemble des chefs d'Etats du pourtour méditerranéen n'était à l'évidence pas un exercice aisé. Faire prévaloir en priorité dans la déclaration de Paris, les points de convergence auquel a souscrit l'ensemble des chefs d'Etat n'était pas davantage gagné. Enfin, convenir d'un cadre institutionnel dans un format paritaire et de ses modalités de fonctionnement (réunion des ministres des affaires étrangères de novembre 2008) constitue une première mise à l'épreuve de la capacité des partenaires à franchir une première étape nécessaire pour crédibiliser un tant soit peu cette utopie méditerranéenne.

Deuxième point, l'UPM préconise une approche graduelle et pragmatique complémentaire à la politique de Voisinage de l'UE (PEV). La PEV est une politique bilatérale (Plans d'action) centrée sur les aides budgétaires; alors que l'UPM se veut multilatérale avec un fonctionnement paritaire ordonné autour d'une logique de projet. L'Union Méditerranéenne est ainsi conçue comme une union de projets portant sur des défis communs que les Etats seuls ne peuvent surmonter isolement (eau, santé, éducation, infrastructures, dépollution, ...) et qui réclamant des réponses partagées. Ainsi considère t on déjà, que passer «d'une politique de l'UE pour les Méditerranéens, à des projets élaborés entre eux par les Méditerranéens.»<sup>1</sup> est assurément un progrès. Soit.

Toutefois, cette nouvelle perspective pour la méditerranée, par delà les ambiguïtés qu'elle comporte s'agissant de son périmètre, son positionnement par rapport aux institutions européennes et ses modalités effectives de fonctionnement<sup>2</sup>, soulève deux **questions** de fond quant à la visibilité politique de ce projet :

La première porte sur le décalage entre la rhétorique volontariste affichée au lancement du projet avec le contenu politique effectif que traduit l'approche par projet. On admettra sans peine que le terme d'« Union » est en soi porteur d'une charge symbolique fondant un grand dessein politique. Or ce projet d'Union, n'a pour seule traduction concrète qu'un schéma de gouvernance paritaire supervisant la mise en oeuvre de projets, aux financements incertains. La timidité du dispositif en l'absence d'engagements budgétaires, tranche avec les ambitions affichées pour entretenir la perplexité ambiante. Autrement dit, une union de projets suffit elle à préfigurer de manière crédible un projet d'Union ? Il est pour le moins permis d'en douter.

De ce point de vue le projet de l'UPM et l'offre européenne qui l'accompagne est symptomatique des incertitudes et limites de l'engagement européen à la fois sur le plan institutionnel et financier. Une perspective politique d'Union, eut en toute logique trouvée une traduction bien plus tangible dans la mise en oeuvre non de projets, mais

---

<sup>1</sup> Extrait du rapport remis à la présidence par Hubert Védrine le 5 septembre 2007 sur la place de la France dans la mondialisation.

<sup>2</sup> Voir, « La méditerranée face aux enjeux géopolitiques du XXI siècle : une région Nord-Sud commune, laboratoire d'une internationalisation réussie », in Construire la méditerranée/ Arguments § Politiques, IPAMED, 2008, p 44 et s.

d'embryons de politiques sectorielles euroméditerranéennes avec une visibilité sur le financement et les institutions qui en pilotent la mise en oeuvre. L'invocation de l'expérience de la CECA eut été autrement signifiante au regard des exigences politiques d'un projet d'Union! D'ailleurs cette inflexion stratégique dans l'approche européenne a fait l'objet de travaux exploratoires notamment dans le domaine agroalimentaire. Ainsi par exemple, des propositions concrètes ont été avancées s'agissant des modalités de mise en œuvre de politiques euroméditerranéennes et de leur prise en compte dans le cadre de la réforme à venir de la Politique Agricole Commune.<sup>3</sup>

Deuxième question lourde. L'actualité récente (Déc. - janv. 2009) du massacre en règle auquel s'est livré Israël un mois durant contre les populations civiles à Gaza, et les atermoiements européens quant à l'attitude à adopter, ont incontestablement fonctionné comme de puissants révélateurs de la permanence de la fameuse politique des « deux poids et deux mesures » dès lors qu'il est question du conflit israélo-palestinien. Pis encore, l'attitude européenne est venue une nouvelle fois mettre à mal, aux yeux des opinions du sud, l'engagement de ceux qui rejettent le credo du « clash des civilisations » et œuvrent au rapprochement des peuples des deux rives de la méditerranée.

L'incompréhension qui sépare le Nord et le Sud a atteint des sommets à la Conférence de Durban II contre le Racisme (avril 2009), éloignant une nouvelle fois la perspective d'une prise en compte par tous les pays de l'universalité des droits de l'Homme dans ses implications effectives. La diplomatie multilatérale des droits de l'Homme signe ici un échec. Elle n'est en effet pas parvenue à prendre la hauteur requise, entre les positions du Nord qui balancent entre le cynisme de la real politique et l'arrogance des « donneurs de leçons », et les pays du sud qui, pour masquer leurs atteintes aux droits de l'homme, tantôt instrumentalisent le conflit israélo-palestinien et le parti pris occidental en faveur d'Israël, tantôt brandissent le thème de la relativité des droits de l'homme (au nom des particularismes religieux, des cultures, des traditions) pour demander la reconnaissance du principe de « diffamation des religions » et non des croyances.

La crise financière et économique qui secoue le monde en ce début d'année 2009 est venue compliquer la donne en bouleversant l'ordre des priorités dans les agendas. Dans un tel contexte, la perspective d'une UPM paraît sinon bien incertaine du moins ajournée.

---

<sup>3</sup> Entre 2013 et 2020, l'UE va profondément réviser sa PAC et sa politique régionale. Les premières estimations conduisent à l'idée que cela permettra de dégager une économie de l'ordre de 140 milliards d'euros sur l'ensemble de la période. Plutôt que de diminuer le budget européen, l'impérieuse nécessité d'accorder une priorité stratégique à la recherche et à la Méditerranée conduit à une équation limpide : il faut affecter ce surplus pour moitié à l'une et pour moitié à l'autre. 70 milliards pour la Méditerranée en 2013-2020 : nous voilà bien aux 10 milliards par an dont l'UPM a besoin pour réussir là où le – très utile – partenariat de Barcelone avait atteint ses limites, et pour passer d'une simple politique (externe) de coopération à une politique (interne) de convergence avec nos partenaires du Sud. Voir JL Guigou, « L'Europe entre l'Irlande et la méditerranée » in les Echos, 15 juillet 2008.

Le Maroc sans manifester de réticence au projet d'UPM a faiblement investi dans cette perspective. Il est vrai que l'UPM aura au final suscité plus de méfiance que de d'enthousiasme parmi les pays du nord et singulièrement au sein de la commission européenne. La priorité accordée à l'obtention d'un statut avancé vis-à-vis de l'UE primait toute considération.

Larabi Jaïdi dans son *working paper* resitue avec force détail cette évolution dans le contexte bilatéral et multilatéral de la relation Euromed. Son papier, riche en informations nous permet d'identifier les étapes clés de la relation Euromed et ainsi de faire ressortir les éléments d'analyse nécessaire à un bilan critique de l'Euromed.

Hassan Abouyoub dans son commentaire vient compléter et enrichir le papier de Jaïdi à travers le témoignage d'un acteur, au fait des enjeux à la fois explicites et plus souvent implicites qui sous tendent l'attitude des protagonistes à chacune des étapes de l'évolution du dossier Euromed.

Ses appréciations, forcément plus nuancées sont précieuses en ce qu'elles éclairent d'un autre jour les coulisses des différentes négociations qui ont précédé les décisions et résolutions relatives à l'Euromed.

Ainsi, le regard croisé des deux auteurs étayé par les travaux de prospective récemment conduit<sup>4</sup>, ouvre la voie à l'approfondissement de la réflexion sur deux axes fondamentaux pour un partenariat stratégique entre les deux rives : Comment la régionalisation Nord-Sud de l'Europe à savoir l'intégration méditerranéenne, apporte-t-elle une réponse stratégique à l'Europe et aux pays du sud ? Comment la prise en compte de la Méditerranée peut-elle contribuer à apporter une valeur ajoutée aux réponses européennes sur les sujets qui domineront la géopolitique de demain, et ce faisant contribuer à faire émerger une nouvelle pensée stratégique européenne ?

ali bouabid

---

<sup>4</sup> Voir, « Méditerranée 2030 », in Construire la méditerranée/ Notes § Documents n°10, Paris, IPEMED, 2009.



## La note de travail

### Introduction

Union de la Méditerranée, Union Pour la Méditerranée...la nuance de l'appellation n'est pas fortuite. Les tensions entre la France et les autres membres de l'UE rétifs initialement à l'émergence, à côté du processus de Barcelone lancé en 1995, d'une entité limitée aux pays riverains de la Méditerranée ont abouti à un compromis : l'appellation officielle de "Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée".

Le Sommet fondateur de l'UPM a-t-il été un succès ? Certes, on ne peut nier que le simple fait de rassembler plus de quarante chefs d'État ou de gouvernement pour signer l'acte de naissance de l'UPM ne constitue une réussite en soi<sup>5</sup>. Cette réussite ne saurait cependant masquer l'acharnement des pro-Barcelone, très visible dans le texte de la «Déclaration commune» finale, qui porte aussi l'empreinte forte de l'Europe sous influence allemande. Et si le Sommet fut une réussite, les graines de la continuation de la discorde autour de ce projet sont toujours bien là. Mais, il n'est nul besoin d'être très perspicace pour constater que la déclaration commune recèle bien des imprécisions, porteuses de futures négociations acharnées, voire très conflictuelles, et présente l'empreinte évidente d'une Commission européenne sous influence allemande, et qui, depuis des mois, n'a eu de cesse de chercher à amoindrir la portée du projet.

Le lancement du Projet UPM intervient dans une phase où les relations euro-marocaines entrent dans un nouveau tournant. Depuis la date à laquelle l'Europe a défini sa «politique de voisinage», le contexte dans lequel s'inscrit les relations entre les deux partenaires a considérablement évolué. Le Maroc a exprimé à maintes reprises sa volonté de conclure "à moyen terme", un nouveau cadre juridique et institutionnel "qui aille au-delà de l'association actuelle"<sup>6</sup> Le "statut avancé" auquel aspire le Maroc avec l'UE signifiait "un appel à l'approfondissement permanent de cette relation vers des obligations réciproques et mutuellement avantageuses, l'objectif étant d'atteindre un véritable partenariat bénéfique pour le Maroc". Partant du principe que dans la région méditerranéenne, le Maroc est le pays le plus avancé dans la mise en œuvre du Plan d'Action, qu'il est le seul à avoir avec l'UE une structure permanente de "dialogue

---

<sup>5</sup> Pour le Président français Nicolas Sarkozy, qui répondait à la question d'un journaliste lors de la conférence de presse de clôture, la réponse allait de soi : «Ce Sommet s'est tenu, les dirigeants invités sont venus, une déclaration commune a été produite, des projets concrets sont annoncés, voilà les critères auxquels on mesure la réussite d'un tel événement » – et ce furent les mots de la fin de la conférence du Sommet.

<sup>6</sup> Le Ministre Délégué aux Affaires Etrangères et à la Coopération, M. Taïeb Fassi Fihri, a souvent cité cette option parmi les perspectives d'avenir de la relation Maroc – UE, voir son entretien publié dans « le Matin du Sahara et du Maghreb » du 9/12/2005

politique renforcé", l'Etat marocain estimait qu'il pouvait donc aller aussi loin et aussi vite que possible dans la construction d'une nouvelle relation et concevoir, le moment venu, avec son partenaire européen un nouveau cadre juridique et institutionnel qui aille au-delà de l'association actuelle.

Par le passé, quand l'Europe négociait des tournants dans sa politique de partenariat, le Maroc agissait comme force de proposition. Sur le long itinéraire des relations euro-marocaines, on était plus habitué à une diplomatie réactive que pro-active. Aujourd'hui, c'est le Maroc qui interpelle l'Europe, sur ses choix, ses perspectives, ses engagements. Voisins? Nous le sommes depuis que la géographie a configuré physiquement cet espace qui nous ancre l'un à l'autre. Amis? Nous le sommes par notre histoire, notre patrimoine commun. Réaffirmer ces deux socles des relations ne dispense pas de s'interroger sur l'avenir. Un avenir brouillé par le tropisme du regard est-européen, l'asymétrie des relations financières, la frilosité dans la mise en œuvre des quatre grandes libertés annoncées.

### **1. L'arrière-plan de l'UPM: les enjeux d'une politique méditerranéenne de l'UE**

L'évolution actuelle de l'espace méditerranéen est porteuse de défis majeurs qui en font une zone d'insécurité. L'UE se voit obligée de relever ces défis si elle souhaite parvenir à créer une zone d'échanges et de dialogues privilégiés à tous les niveaux. Les enjeux sont multiples, sécuritaires certes, mais aussi sociologiques, démographiques et culturels. La politique de l'Union doit tenir compte des problématiques spécifiques de cette région du monde pour y générer des relations harmonieuses.

#### **1.1. La Méditerranée : une zone d'insécurité**

- **La Méditerranée demeure un espace de conflits à cause des problèmes d'identité mal résolus au Nord comme au Sud** Quelles sont les limites de l'UE? Quels critères retiendra-t-elle pour les définir? Intégrera-t-elle un jour la Turquie comme, depuis 1963, elle s'y est en quelque sorte engagée? Qu'est-ce que l'UE sans sa façade méditerranéenne? L'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, Malte et Chypre font partie de l'UE mais sont par leur histoire, leur culture et le volume de leurs échanges, ancrés dans l'espace méditerranéen. Le fort attachement identitaire des partenaires du Sud rend difficile a priori la mise en œuvre d'un espace d'échanges fondé sur des racines communes euro-méditerranéennes, c'est-à-dire non-confessionnelles. Le retour de l'Islam dans la dernière décennie, suscite en retour des craintes au sein des opinions européennes, ce qui, couplé avec la présence d'immigrés parfois nombreux, a pu se traduire par la montée de forces politiques xénophobes - voire plus précisément islamophobes.

- **Une zone où prévaut une ambivalence à l'égard de l'Europe**: La première perception des peuples du Sud à l'égard de l'UE est celle d'une

réussite au regard des chances de vie matérielle qu'elle offre. Le désir d'émigration en Europe étant plus fort qu'il y a trente ans, la critique de la «forteresse Europe» est confortée par les difficultés d'obtention de visas d'entrée dans l'espace Schengen. Sur le plan culturel, les opinions publiques sont partagées même si, l'attractivité de l'Europe est forte. De son côté, l'Europe en est trop souvent restée à une relation de centre à périphérie. Il subsiste donc une certaine ambivalence à l'égard de l'UE et des politiques qu'elle mène.

- **Des divergences fondamentales dans l'appréhension des questions de sécurité entre l'UE et les pays du Sud.** Ainsi, le projet d'inspiration française visant à l'adoption d'une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité s'est-il rapidement heurté à des obstacles. Les pays du Sud insistaient pour que la Charte repose sur une approche élargie de la sécurité, incluant les aspects politiques, économiques, humains et culturels. Au départ assez éloigné de cette idée, qui différait beaucoup de leur conception traditionnelle de la sécurité, les Européens ont fini par en admettre la validité<sup>7</sup>. Ces divergences sont sous-tendues par un autre élément, plus essentiel encore : la défiance des pays du Sud envers toute politique de sécurité de type «politique européenne de sécurité et de défense» (PESD) stricto sensu perçue fondamentalement et avant tout comme une menace potentielle.

- **Des conflits qui bloquent les évolutions.** Entre membres de l'UE et pays tiers de la Méditerranée : les tensions hispano-marocaines liées à des problèmes de fond comme la question de l'immigration clandestine ou la présence de deux enclaves espagnoles en terre marocaine (Ceuta et Melilla), se manifestent régulièrement par des incidents. Les passes d'armes entre la Grèce et la Turquie renvoient à des contentieux plus profonds comme la délimitation des eaux territoriales, et surtout la question de Chypre. Ces deux exemples font ressortir la faiblesse du dispositif politique de l'UE et plus largement du partenariat euro-méditerranéen, incapable de régler ses propres problèmes, en laissant aux Etats-Unis le soin de les arbitrer. Des conflits aussi entre les pays tiers de la Méditerranée : Le Sahara est une pomme de discorde entre l'Algérie et le Maroc. Là encore cependant, c'est par le biais d'un processus engagé à l'ONU, et soutenu par les Etats-Unis, que l'on tente de régler le problème. Le conflit au Proche-Orient est celui qui a le plus de retentissement dans la mesure où il a des répercussions directes sur l'ensemble des pays du Sud méditerranéen.

- **Une démographie mal maîtrisée** les questions de population dans la zone constituent un enjeu majeur pour le devenir de l'espace méditerranéen, avec la permanence d'un décalage très important entre la rive nord et la rive sud. L'évolution démographique des pays de la rive Sud présente de lourdes incertitudes même si on y constate une baisse de

---

<sup>7</sup> D'ailleurs, cette évolution a été facilitée par les cinq Etats méditerranéens de l'UE, qui ont adopté une déclaration allant dans ce sens dans le cadre informel et plus restreint du Forum Méditerranéen, à Palma de Majorque, en mars 1998. Elle avait été confirmée, au sein du Partenariat euro-méditerranéen, lors de la conférence de Barcelone III (Stuttgart en 1999).

la fécondité. La population jeune de ces Etats, bien que qualifiée, vit massivement dans la pauvreté. Cette situation comporte des risques d'instabilité considérables, tenant notamment au fait que ces populations jeunes et nombreuses vivent dans des sociétés à bien des égards bloquées. La pauvreté et le désespoir social sont considérés par certains comme les meilleurs terrains du terrorisme.

- **Des obstacles structurels au développement du Sud** : les rapports du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur le développement dans le monde arabe effectué dressent un tableau sans concession des obstacles structurels au développement de la zone. Ils constatent que les Etats de cette région enregistrent les niveaux de liberté et d'émancipation des femmes les plus bas du monde. Ils déplorent le taux élevé d'analphabétisme et les déficiences du système éducatif. A partir d'une série d'indicateurs sur les différents aspects du processus politique, des libertés civiles, des droits politiques et de l'indépendance des médias, le PNUD établit que le monde arabe vient en dernière place, derrière toutes les autres régions du monde. Ce bas niveau de liberté est confirmé par un autre indice : la région arabe enregistre aussi le niveau le plus bas en terme de participation et de responsabilité. Les acteurs de la société civile rencontrent toujours des contraintes extérieures qui les empêchent de jouer leur rôle de manière effective.

- **Des règles de droit mal établies** : D'un Etat de droit incertain au vu des structures de pouvoir, découle une insécurité juridique qui dissuade les investisseurs, autochtones ou étrangers, de s'engager sur un terrain mouvant ou dans un cadre soumis à l'arbitraire. Fonction publique peu fiable, revirements législatifs ou réglementaires subits, droit à un procès équitable mal garanti, sont des imperfections qui n'épargnent pas l'UE elle-même, ni a fortiori les pays tiers<sup>8</sup>.

- **Des économies mal libéralisées engendrant des problèmes locaux**. Les économies de ces pays, de façon générale, sont conservatrices et mènent peu de programmes susceptibles de produire des résultats en termes de croissance. Face à ce blocage structurel, la Banque mondiale ou l'UE s'efforcent d'obtenir des inflexions par la négociation et les conditionnalités imposées à l'aide fournie. Certains problèmes propres à la région même ne sont pas liés à la conjoncture mondiale. L'un des obstacles est l'absence de commerce intra-régional. Par ailleurs, un problème de fond demeure : celui de la mainmise directe ou indirecte, qu'exerce bien souvent l'Etat sur des pans entiers de l'économie, notamment les plus productifs.

---

<sup>8</sup> Des efforts ont certes été accomplis notamment au Maroc. Il reste que dans une grande partie des pays de la rive Sud, le système bancaire est défaillant, les règles de droit, notamment dans le droit des sociétés ou le droit de propriété, ne sont pas encore très clairement établies; les procès sont longs, coûteux et aléatoires, conduisant à un découragement des autochtones eux-mêmes. La faiblesse du taux d'investissement des opérateurs locaux est chronique, car ils préfèrent investir leurs capitaux à l'étranger. Ces blocages sont connus de la classe politique et des opérateurs économiques qui s'efforcent de progresser, mais une défiance vis-à-vis de l'Etat est perceptible dans la plupart de ces pays.



- **Des politiques d'éducation insuffisantes** Ainsi, le Maroc a encore 50% d'analphabétisme alors que le budget d'éducation est important. Une politique d'éducation n'est pas seulement une question de budget, mais nécessite une orientation pertinente des fonds et une surveillance de leur utilisation. Beaucoup reste donc à faire, sur les plans tant quantitatifs que qualitatifs, mais il est vital de persévérer, dans la mesure où l'éducation détermine tous les autres aspects de la société.

Aussi l'arrimage à l'UE constituait-il un facteur vital pour les économies et les sociétés des pays du sud. Cet arrimage est aussi un impératif pour l'Europe, qui ne saurait se contenter de s'ériger en forteresse pour contenir l'arrivée de populations chassées par la nécessité. Un renforcement de l'alliance entre les deux pôles de la Méditerranée était donc nécessaire, particulièrement en ces temps de mutation profonde de l'UE. Le Processus de Barcelone devait y faire souffler un vent de liberté et de dynamisme.

### 1.2. Le processus de Barcelone : de l'agonie à la renaissance

Dix ans après Barcelone I, des voix se sont élevées pour se demander si les réalisations du processus ont été à la hauteur des attentes exprimées dans la Déclaration de ce forum civil? Quel bilan peut-on dresser des dix années d'activités intergouvernementales autour de l'agenda de Barcelone? Certes, l'économie générale du texte, les valeurs partagées et les orientations convenues à l'unanimité restent d'actualité. Mais, dans globalité, le processus a des actifs et des limites.

Initialement, le partenariat de Barcelone avait pour objectif de contribuer à apporter la paix et la sécurité, de favoriser le développement économique par l'installation d'une zone de libre-échange et un programme d'aide (MEDA qui est une aide gratuite et la FEMIP qui est une facilité de crédit adossée à la BEI), d'aider au dialogue des cultures et à la mobilisation de la société civile. Parler d'échec pour ce qui concerne le partenariat de Barcelone est inapproprié.

Les actifs du partenariat de Barcelone sont, en effet, importants :

- (i) instauration d'un espace de dialogue euro-méditerranéen régulier dans la plupart des domaines de compétence européenne, encore qu'au vu du fonctionnement actuel du comité Euromed on puisse douter de l'importance qui lui est accordé,
- (ii) intérêt soutenu pour la Méditerranée de plusieurs pays non méditerranéens de l'UE y compris parmi les nouveaux états-membres,
- (iii) transformation profonde du positionnement des pays méditerranéens du Sud vis-à-vis de la mondialisation : tous les pays méditerranéens partenaires de l'UE ont, sans exception, mais à des rythmes divers, bénéficié des effets dynamiques liés à l'ouverture extérieure,
- (iv) amorces significatives d'évolutions institutionnelles qui semblent irréversibles,
- (v) coopération poussée en matière de sécurité, de trafics divers et de lutte contre le terrorisme.

Néanmoins, les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs affichés ce qui, impose pour les projets à venir de bien ajuster les objectifs aux moyens que l'on a de les réaliser. Le processus de Barcelone avait, pour premier objectif, **d'instaurer la paix dans la région**. Cela fut un échec évident qui a prouvé que la situation était plus complexe que supposée et que l'Europe n'avait pas une influence géostratégique à la hauteur de cette ambition. Le Processus de Barcelone a souffert de divers facteurs exogènes : la crise du Proche-Orient, la guerre en Irak, qui affectent les mentalités et les perceptions ; le terrorisme international, qui pèse sur l'investissement ; l'accélération de la mondialisation, qui bouscule les processus d'ajustement ;

Si l'on considère **la situation actuelle en matière de développement économique** sept constatations s'imposent :

- La première est que la trajectoire de croissance et le contenu de la croissance en emplois de tous les pays partenaires méditerranéens, sans exception, sont insuffisants pour permettre l'emploi des nouveaux arrivants sur le marché du travail.
- La seconde est que selon différentes estimations concordantes au minimum 22 millions d'emplois nouveaux sont à créer dans les quinze prochaines années chez les partenaires méditerranéens de l'UE pour maintenir à leurs niveaux actuels les taux de chômage.
- La troisième est que, au lieu de se réduire, l'écart des revenus par tête entre, d'une part, les quinze de l'UE et les nouveaux membres et, d'autre part, les pays tiers méditerranéens s'est sensiblement accru ce qui conforte le rôle de l'adhésion dans la convergence des niveaux de vie.
- La quatrième est que se crée ainsi une situation extrêmement dangereuse pour les pays méditerranéens de l'Europe, dans la mesure où l'interdépendance matérielle qui les lie au Sud représente moins de 5% de leur engagement international (flux commerciaux et investissements) alors que les proximités humaines et sociales (immigrés, risques de sécurité, échos dans les media etc.) sont de l'ordre de 15/20 %.
- Enfin, l'UE réalise sur le bassin méditerranéen Sud des excédents commerciaux qu'elle ne réalise nulle part ailleurs dans le monde.
- Le fossé entre les deux rives s'est élargi dans tous les domaines. Le Processus de Barcelone n'a pas induit un saut quantitatif dans le volume des IDE européens dans les pays méditerranéens et le début de démantèlement tarifaire n'a induit qu'un progrès limité en termes de développement.
- Le cadre économique en Méditerranée est assez avancé sur le plan bilatéral (Nord/Sud) mais accuse un retard patent sur le plan des relations Sud/Sud, dû à la fragmentation de la rive sud de la Méditerranée. Le Sud/Sud commence à se dessiner (Accords de libre-échange) mais reste limité.

**La situation culturelle** du partenariat est, à bien des égards, paradoxale. Dès la déclaration de Barcelone les sociétés civiles des deux rives, appuyées par les autorités locales et régionales, se sont mobilisées sous la forme d'associations, d'initiatives diverses. Mais cet actif incontestable du partenariat de Barcelone est en train de se dissiper faute d'une meilleure organisation du dialogue interculturel.

La gestion du dialogue politique euro-méditerranéen aura été déficiente. Les signaux envoyés par l'UE n'ont jamais été convaincants pour les peuples du Sud. La gestion du dossier sécuritaire et notamment son volet anti-terroriste, les postures adoptées face à la xénophobie, l'octroi parcimonieux des visas et l'ambiguïté des attitudes des politiques face à l'Islam, ont été la cause d'une fracture psychologique dont les conséquences ne sont pas entièrement visibles. Ces facteurs ajoutés au rôle marginal de l'UE dans la prise en charge de la question du Proche-Orient ont généré des courants d'opinion qui vont jusqu'à contester la pertinence de l'arrimage à l'Europe et le projet sociétal qui les sous-tend ;

Le Processus de Barcelone, pour la région prise globalement, n'a induit que des progrès limités en matière de gouvernance démocratique, tandis que la montée du terrorisme international a servi de justificatif à des reculs dans ce domaine. Les avancées de la démocratie et de l'espace des libertés dans le Sud sont trop lents comparés aux engagements souscrits par les uns et les autres en novembre 1995.

Le comité Euromed n'est pas effectivement paritaire. Les représentants européens notamment ceux des pays du Nord et de l'Est de l'Union (fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères) ne sont pas du même niveau que ceux du sud de la Méditerranée (Ambassadeurs et hauts fonctionnaires). De plus, le déroulement des réunions (fixation de l'ordre du jour, conduite des débats) se fait essentiellement à l'initiative des pays de l'Union, ce qui nuit à l'appropriation du Partenariat par les pays du Sud. Il faut donc un pilotage du Partenariat qui soit paritaire.

Il n'y a pas eu de véritable appropriation du Processus par les Gouvernements et peu de participation de la société civile réelle, en particulier au plan culturel. Il en résulte un faible niveau de notoriété du Processus de Barcelone parmi les populations des trente-cinq pays concernés. Au total, Barcelone n'est pas apparu comme un «projet de société» ;

La question méditerranéenne n'est pas une préoccupation prioritaire de l'UE car masquée par le poids des débats relatifs à l'élargissement et à la constitution européenne. Bien plus, les querelles politiques qui se sont focalisées sur la question de l'adhésion de la Turquie, ont eu un effet pernicieux supplémentaire au Sud. Ces débats ont été interprétés comme le rejet de l'Islam par l'UE et la confirmation de son image de forteresse économique, sociale et spirituelle ;

Le nouveau contexte international imposait de repenser et de refonder Barcelone autour d'une vision historique et beaucoup plus ambitieuse. La Méditerranée de 2005 n'est pas celle de 1995. Il convenait donc de

rénewer les principes qui ont présidé à la signature de la déclaration de Barcelone. Plusieurs facteurs poussaient en ce sens.

Ainsi, les réformes des pays de la rive sud ne sont parvenues à produire une croissance suffisante pour répondre à leur dynamisme démographique. D'autre part, la pénétration américaine dans la région accroît les menaces pour les pays du Sud de l'Europe dans leur zone géopolitique d'appartenance. Bien plus, la montée nouvelle concurrence des géants émergents (la Chine, l'Inde, le Brésil) avive la concurrence. La montée des risques (les changements climatiques, la dégradation de l'environnement, la concurrence pour les ressources naturelles) sont autant de dangers communs aux deux rives de la Méditerranée. Face à ces changements, les opinions publiques se crispent sur des positions identitaires qui aggravent la fracture entre les deux rives. Enfin, la zone géopolitique méditerranéenne est la seule région du monde qui ne réfléchit pas sur elle-même au niveau économique et institutionnel.

Un partenariat dynamique et équitable réduirait cette fracture. Le partenariat Euromed a été inclus depuis 2004 dans un dispositif plus large «la Politique Européenne de Voisinage». Il s'agit bien d'une politique européenne «à prendre ou à laisser» et pas d'une politique définie conjointement.

### 1.3. Une Politique Européenne de Voisinage à la croisée des chemins.

La politique de voisinage de l'UE est devenue depuis sa création en 2002 une composante primordiale des relations extérieures de l'UE. Signe de son importance, elle est mentionnée dans le Traité de Lisbonne (Titre I, article 8 du nouveau Traité sur l'UE)<sup>9</sup>. Elle s'adresse à des pays très hétérogènes qui n'ont souvent pour seul point commun que d'être des «voisins» de l'UE à vingt-sept<sup>10</sup>.

A l'origine, la politique de voisinage était destinée aux seuls voisins de l'Est<sup>11</sup>. C'est la France qui a demandé d'y inclure les partenaires méditerranéens du processus de Barcelone lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002. La politique de voisinage a une triple dimension régionale: une dimension méditerranéenne, une dimension

---

<sup>9</sup> « 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. 2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en oeuvre fait l'objet d'une concertation périodique ».

<sup>10</sup> La politique européenne de voisinage s'adresse aux pays voisins de l'UE à 27, à savoir les nouveaux États indépendants, anciennement inclus dans l'Union soviétique, et les pays du pourtour méditerranéen, membres du processus de Barcelone. A ce jour, elle concerne seize pays : l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine.

<sup>11</sup> La Russie fait, quant à elle, l'objet d'un partenariat stratégique spécifique avec l'UE, et n'est pas associée à la politique de voisinage. Elle refuse en effet d'être assimilée aux autres voisins de l'Union. La Biélorussie ne pourra bénéficier des avantages offerts par la politique de voisinage que lorsque ses autorités auront démontré sans ambiguïté leur volonté de respecter les valeurs démocratiques et l'État de droit.

«Mer noire» et une dimension «Mer baltique». Elle appelle, de ce fait, une réflexion sur sa cohérence d'ensemble. Paradoxalement, alors que cette politique de voisinage a fait l'objet de développements récents et qu'elle tend à prendre de plus en plus d'importance parmi les priorités de la Commission européenne et des présidences successives du Conseil de l'UE, elle n'est que très rarement évoquée, par la France, ce qui n'est pas le cas chez certains États membres de l'UE, par exemple l'Allemagne.

### **Une politique complexe, qui s'adresse à des pays très hétérogènes**

A l'origine, la politique de voisinage a été conçue pour répondre à une prise de conscience issue du dernier élargissement. Avec l'entrée de huit pays d'Europe centrale et orientale, puis de la Bulgarie et de la Roumanie, les frontières de l'Union se sont en effet déplacées vers des zones d'instabilité potentielle. La politique de voisinage répond à cette préoccupation. Elle vise à sécuriser les frontières extérieures de l'UE en créant un «cercle d'amis» partageant ses objectifs de paix, de stabilité et de prospérité<sup>12</sup>.

Plus précisément, la politique de voisinage vise deux objectifs principaux. D'une part, éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins. D'autre part, renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Elle se concentre ainsi sur la promotion de la démocratie et des libertés, tout en allant au-delà des relations déjà établies avec chaque pays voisin. Toutefois, l'établissement de ces relations privilégiées est conditionné par l'intérêt mutuel à respecter des valeurs communes, à savoir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, la bonne gouvernance, les principes d'une économie de marché et le développement durable.

La politique de voisinage repose sur un ensemble d'accords bilatéraux conclus par la Communauté européenne et ses États membres avec chacun des pays voisins mentionnés. Ces accords établissent des relations contractuelles entre les pays partenaires et l'UE (accords d'association pour les pays méditerranéens, accords de partenariat et de coopération pour les pays de l'Est et du Caucase). Ils fournissent ainsi le cadre institutionnel (conseils et comités de coopération ou d'association) et juridique nécessaire pour intensifier et mettre en œuvre la coopération. On peut se demander quelle est la valeur ajoutée de la politique de voisinage par rapport aux relations et partenariat existant déjà, notamment le processus de Barcelone. La politique de voisinage se veut complémentaire du processus de Barcelone, qui instaure des relations multilatérales entre l'Union et l'ensemble des partenaires. Elle est sensée

---

<sup>12</sup> Il importe de préciser que la politique de voisinage ne s'adresse pas aux États impliqués dans le processus d'élargissement. Elle est distincte de celui-ci, et ne préjuge en rien des relations futures entre l'UE et les pays voisins. Autrement dit, elle n'est pas une antichambre à l'adhésion. Les pays du Caucase ont été inclus en 2004. Parmi les pays auxquels s'adresse la politique de voisinage, l'Algérie ne s'est pas déclarée intéressée pour le moment. De même, la Libye et la Syrie ne sont pas encore engagées dans un processus formel de négociations, du fait des relations difficiles qu'elles entretenaient avec l'Union jusqu'à récemment.

individualiser la relation entre l'UE et chacun des pays membres du processus de Barcelone.

La politique de voisinage est mise en œuvre au moyen de plans d'action bilatéraux fondés sur les besoins du pays voisin concerné, et sur les intérêts réciproques de ce dernier et de l'Union<sup>13</sup>. Ces plans d'action établissent un agenda de travail pour une période de 3 à 5 ans. Cet agenda de travail prévoit des objectifs de réformes dans les domaines politiques et économique, mais également le rapprochement des législations avec l'acquis communautaire. Les plans d'action prévoient aussi la participation des pays voisins à certains programmes communautaires, et le développement ou le renforcement de coopérations spécifiques, notamment transfrontalières. A ce jour, des plans d'action ont été adoptés par douze pays<sup>14</sup>.

La politique de voisinage est une politique encore récente. Il est donc difficile d'en établir un bilan complet et fiable. Sans être aussi enthousiaste, il est vrai que d'importants progrès ont été réalisés entre fin 2006 et début 2008. Ils sont recensés dans un document de stratégie adopté par la Commission le 3 avril 2008<sup>15</sup>. D'après ce document, des avancées substantielles ont été réalisées dans cinq domaines principaux : l'intégration économique (zone approfondie avec l'Ukraine, négociations avec l'Égypte et le Maroc sur la libéralisation des services et le droit d'établissement, préférences commerciales autonomes accordées à la Moldavie) ; la mobilité (entrée en vigueur des accords de réadmission et d'assouplissement des formalités de délivrance de visas conclus en 2007 avec l'Ukraine et la Moldavie) ; coopération dans le domaine de la justice et de la lutte contre la criminalité organisée ; coopération dans le domaine de l'énergie et de la sécurité énergétique (protocoles d'accord avec l'Azerbaïdjan, pays producteur, et l'Ukraine, pays de transit et conclusion prochaine de protocoles similaires avec l'Algérie et l'Égypte) ; les transports (accord sur les services aériens signé avec le Maroc, un alignement général sur la législation communautaire, et des négociations sur un accord similaire ont été engagées avec l'Ukraine.

Au-delà de ces cinq domaines principaux, la politique de voisinage offre d'autres opportunités intéressantes aux pays partenaires. Par exemple, dans le domaine de la politique étrangère, ceux-ci ont la possibilité de s'associer aux positions arrêtées dans le cadre de la politique extérieure et

---

<sup>13</sup> Les accords bilatéraux préexistants à la politique de voisinage lui servent de cadre de mise en œuvre. Les pays n'ayant pas signé de tels accords ne peuvent donc pas adopter de plan d'action. Les plans d'action n'ont pas de valeur juridique, ce sont des documents politiques qui reflètent un accord politique entre l'UE et le pays partenaire sur le programme, les objectifs et les priorités des futures relations.

<sup>14</sup> Le dernier a été approuvé en mars 2007 avec l'Égypte. Les quatre pays ne participant pas encore à la politique de voisinage n'ont logiquement pas encore adopté de plan d'action (Algérie, Biélorussie, Libye et Syrie). En effet, la Libye devra d'abord adhérer au processus de Barcelone avant que ne soit envisagée la conclusion d'un accord d'association puis d'un plan d'action voisinage. En ce qui concerne la Syrie, l'accord d'association devra être ratifié avant qu'un « plan d'action voisinage » puisse être envisagé.

<sup>15</sup> Communication de la Commission au Parlement et au Conseil : Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007.

de sécurité commune (PESC) de l'UE. L'Ukraine, la Moldavie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont ainsi choisi de procéder régulièrement à une telle association, le Maroc et la Jordanie ayant pris récemment une décision similaire. Dans le domaine de l'environnement, les pays méridionaux partenaires ont dressé ensemble une liste de 44 projets prioritaires pour la dépollution de la Méditerranée.

### **Une politique qui suscite des réactions de défiance**

Malgré ces bons résultats, la politique de voisinage n'a pas avancé dans tous les domaines. Mais elle suscite des réactions de défiance chez la plupart des pays partenaires. On ne peut que relever le fort contraste qui existe entre l'enthousiasme de la Commission pour sa politique de voisinage, et le scepticisme, voire la défiance qu'elle suscite chez de nombreux pays partenaires. Les raisons de cette désaffection sont multiples, la PEV est perçue par les pays partenaires comme :

- **Une politique asymétrique** : le terme de «voisins» a des connotations négatives d'infériorité. La dénomination postule l'existence d'un centre et de périphéries. Or, les pays partenaires ne veulent pas être «les banlieues de l'Europe». Les voisins de l'Est et voisins méditerranéens sont traités sur un pied d'égalité, alors que leurs relations avec l'UE sont très différentes. Par exemple, le Maroc estime que les voisins dits de l'Est et du Caucase sont très éloignés du centre de gravité de l'UE et qu'ils n'ont pas les mêmes relations historiques avec l'UE que les pays méditerranéens.
- **Une politique par unilatéral, technocratique, et trop peu partenarial**. cette politique traduit une relation déséquilibrée entre une Union qui décide, et des partenaires qui subissent et obéissent, sans concertation. La Commission est en effet toute puissante dans ce processus, où les pays voisins n'ont pas leur mot à dire. Ainsi, les plans d'action sont plutôt imposés par la Commission que négociés et comportent tous la même structure, alors qu'ils sont censés s'adapter à la singularité de chaque partenaire. Le rôle des autres acteurs institutionnels européens (Conseil, Parlement, Comité des régions, etc....) est très marginal.
- **Une politique trop complexe et inadaptée** : A titre d'exemple, les financements de projets dans les pays méditerranéens s'avèrent tellement complexes qu'il n'y a pratiquement aucune trace directement visible de l'aide financière apportée par la Commission dans les pays méditerranéens. Le principe de conditionnalité n'est pas adapté mais contreproductif.
- **Une politique au financement insuffisant** : Les exigences de la Commission sont trop ambitieuses par rapport au financement qu'elle apporte, notamment en comparaison des financements octroyés aux pays anciennement candidats à l'adhésion et aujourd'hui membres de l'UE. Le déséquilibre financier semble en effet excessif et disproportionné. A titre d'exemple, le Maroc,

premier bénéficiaire de la politique de voisinage, recevra environ 200 millions d'euros par an au maximum entre 2007 et 2013. Sur la même période, la Pologne recevra un total de 10 milliards d'euros, tandis que la Bulgarie et la Roumanie bénéficieront à elles deux de 33 milliards d'euros d'aide financière.

- **Une politique en retrait par rapport aux objectifs de coopération régionale.** La politique de voisinage ambitionne en effet de favoriser la coopération régionale entre pays méditerranéens d'une part, et entre pays de l'Est et du Caucase d'autre part, mais aussi entre les pays de ces deux zones géographiques. Or, les relations entre ces deux groupes de pays sont aujourd'hui encore quasiment inexistantes. Lorsqu'elles existent, elles sont de nature commerciale seulement.

A peine six ans après sa création, la politique de voisinage est aujourd'hui confrontée à des défis déterminants pour sa pérennité, à commencer par des risques d'éclatement. A travers la multiplication des tensions et rivalités entre Etats membres, mais aussi entre pays voisins, on constate ainsi qu'elle a de moins en moins de cohérence, au détriment de sa crédibilité et de son efficacité.

En effet, on constate un net clivage parmi les vingt-sept Etats membres, entre d'une part ceux qui sont partisans d'un renforcement de la dimension orientale et caucasienne de la politique de voisinage, par exemple l'Allemagne et la Pologne, et d'autre part ceux qui prônent une intensification des relations avec les pays méditerranéens, en particulier la France, l'Espagne et l'Italie. Bien évidemment, ce clivage s'explique par une proximité géographique et historique avec les zones concernées.

Au-delà des tensions entre les Etats membres, qui peuvent être résolues par la concertation, la cohérence de la politique de voisinage est davantage encore menacée par le développement d'une différenciation de plus en plus individualisée entre les partenaires. En quelque sorte, chaque partenaire aspire à la détermination d'un statut *ad hoc* qui lui est spécifique et entend renforcer ses relations bilatérales avec l'UE, au détriment de la coopération régionale à laquelle est censée aboutir la politique de voisinage. Il en est ainsi de l'exemple de l'Ukraine avec la négociation d'un «accord renforcé», du Maroc et d'Israël avec la négociation d'un «statut avancé».

L'autre risque d'éclatement de la politique de voisinage réside dans la multiplication récente de projets à dimension régionale, qui se veulent complémentaires à la politique de voisinage, mais dont l'articulation est tout sauf évidente. De fait, ces projets apparaissent plutôt comme des initiatives concurrentes de la politique de voisinage, qui attisent les clivages existant entre les Etats membres. Il en est ainsi de l'initiative de la mer Noire et du partenariat Oriental.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> La Commission européenne a lancé en avril 2007 une nouvelle initiative visant à renforcer la coopération régionale entre la Roumanie, la Bulgarie, et les quatre pays de la région de la mer Noire qui ne sont pas encore membres de l'UE : Turquie, Russie, Ukraine et Géorgie. Une initiative polono-suédoise a présenté au Conseil à la fin du mois de mai 2008 une



La politique de voisinage est aussi et surtout un enjeu de crédibilité pour l'UE en matière de politique extérieure. En effet, si l'Union ne parvient pas à être un acteur de poids dans son propre voisinage, faute pour les États membres d'être capables de surmonter leurs divisions, leurs rivalités et leurs égoïsmes, comment pourrait-elle alors prétendre à devenir un acteur global ? A cet égard, on peut dire que la politique de voisinage renvoie l'Union à ses propres faiblesses, ce qui lui donne une portée stratégique qui va bien au-delà de ses objectifs avoués.

Les difficultés actuelles de l'UE, la crise des institutions soulignées et les problèmes générés par l'élargissement n'incitent pas à l'optimisme. La stratégie de l'UE vis-à-vis de ses voisins du Sud de la Méditerranée risque indirectement d'en faire les frais ce qui serait très dommageable car la rive Sud de la Méditerranée a besoin de l'UE et réciproquement, pour des raisons stratégiques, politiques, économiques et culturelles. Le développement harmonieux de la région en dépend. Quoi qu'il en soit, l'essentiel de la politique étrangère de l'UE sera tourné vers les pays tiers méditerranéens parce qu'ils sont proches, qu'ils sont pour la plupart dans des situations politiques et économiques délicates et parce que leur stabilité est menacée.

La Politique Européenne de Voisinage ne semble pas offrir une vision de long terme suffisante et répondant aux demandes des pays du Sud. Elle est perçue au Sud comme la conséquence logique de l'élargissement de l'UE, mais reste mal acceptée car elle n'a pas fait l'objet du même processus de consultation qui avait précédé la Conférence de 1995 et parce qu'elle est mise en œuvre selon une logique mécanique, celle du pré-élargissement, sans en avoir les attraits et les moyens financiers.

Or c'est bien d'un engagement réciproque, fort, stimulant et durable que les pays du Sud comme du Nord ont besoin. La France souhaitait renforcer ses liens avec l'ensemble des pays membres du Processus de Barcelone. Elle est le partenaire européen de référence pour l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Grâce aux positions qu'elle a défendues lors de la guerre d'Irak, son niveau de crédibilité et de popularité est très élevé dans cette région du monde. Elle souhaitait être le moteur des relations euro-méditerranéennes. D'où l'idée de faire prévaloir l'économie dans une optique de coopération renforcée avec les pays les plus avancés. On a développé l'idée de refaire la même chose qu'avec la CECA en Méditerranée: créer la convergence et le rapprochement entre les États par la mise en œuvre de politiques structurelles concrètes. Le fait de faire prévaloir le passage par l'économie et la réalisation de projets visibles constitue un élément clef du rattrapage du gap entre les deux rives de la Méditerranée.

---

proposition de « partenariat oriental » : cette initiative vise à renforcer la dimension orientale de la politique de voisinage par le développement d'un « partenariat oriental » avec l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Belarus

## 2. L'UPM : Une ambition française contrecarrée ?

En octobre 2005, à quelques semaines du sommet, fin novembre, des dix ans du processus de Barcelone – dont la rumeur annonçait qu'il serait très décevant – deux personnalités **lancent un Appel pour une Communauté du monde méditerranéen**<sup>17</sup>. L'appel exprime une inquiétude et une conviction. **L'inquiétude de voir progresser l'indifférence, le manque d'espérance voire la désespérance, notamment dans les pays arabes mais aussi en Turquie et en Israël et constater que les propositions que l'UE va faire lors du sommet de Barcelone +10 en novembre ne sont pas à la hauteur des enjeux du monde méditerranéen.** La conviction qu'il est possible de reconstruire la confiance en proposant, aux responsables politiques, économiques et culturels, une vision réaliste et mobilisatrice de la Méditerranée, qui ne se réduise pas à la gestion des flux migratoires et financiers ou à des demandes d'adhésion à l'UE. **«Parce que le marché est aveugle, le présent n'a de sens que si l'horizon s'enrichit d'un destin commun.** Une lumière, un espoir prochain doivent briller. Une vision prospective commune est nécessaire car les peuples n'avancent pas s'ils ne savent pas où ils vont»<sup>18</sup>

### 2.1. Trajectoire d'une idée

La démarche déclarée est, en rupture, avec les principes qui ont fondé Barcelone. **Les pays du Sud n'attendent plus des discours généraux et généreux sur la culture et la démocratie, ni même nécessairement de l'argent. Ils attendent des projets concrets, contrôlables et «traçables» dans le temps; donner la priorité à l'économie de production, inscrite dans la perspective du développement durable, seule créatrice d'emplois dans les pays du Sud. La préconisation annonce le schéma repris et épuré par l'UP: la création d'une Communauté du Monde Méditerranéen, établie sur la base d'une charte définissant les valeurs communes : Etat de droit, démocratie. Elle peut se concrétiser à court terme par une coopération renforcée fondée sur la parité entre, d'une part, les Etats membres de l'UE et, d'autre part, les Etats du Sud les plus enclins à lier leur destin Un dispositif institutionnel minimal qui garantisse la crédibilité et l'efficacité de ce projet<sup>19</sup>. Un programme ambitieux d'infrastructures économiques et sociales (logements, éducation), dit «gagnant-gagnant» pour les deux rives, deux ou trois politiques communes dans les secteurs d'intérêt régional (gestion durable de l'eau, échanges agricoles, migrations qualifiantes et**

<sup>17</sup> Panagiotis ROUMENOTIS, ancien ministre des finances de Grèce, président de l'association CALAME (Centre d'Analyse et de Liaison des Acteurs de la Méditerranée) et Jean-Louis GUIGOU, ancien directeur de la DATAR et Président de l'Institut de Prospective du CALAME,

<sup>18</sup> Voir l'appel en annexe 1.

<sup>19</sup> Ce dispositif peut se composer d'un secrétariat politique et paritaire permanent, d'un «G-Med», d'une institution financière dédiée au monde méditerranéen, et d'une instance consultative rassemblant les représentants de la société civile (collectivités locales, communautés d'affaires, ONG, ...).

enseignement supérieur) donnent son sens à cette nouvelle Communauté.

Pendant le conflit Israël- Liban de l'été 2006, cette idée refait surface chez des universitaires et des intellectuels français pour amener Israël et pays arabes à coopérer dans un cadre international sur des sujets consensuels.

C'est durant la campagne présidentielle française de 2007 que le projet prend forme. L'idée d'une Union méditerranéenne (UM) est lancée par Nicolas Sarkozy, alors candidat. Le projet permettrait à la fois d'établir une dynamique politique hors de l'UE (UE) et d'offrir une alternative sérieuse à l'adhésion de la Turquie dans l'UE, dont Sarkozy ne veut pas entendre parler. Ce projet français d'Union souligne l'échec du **processus de Barcelone**<sup>20</sup>.

Elu, Sarkozy ne démord pas de son projet. Dans son discours de Tanger, le 23 octobre 2007, le Président Français invite tous les dirigeants des pays riverains de la Méditerranée à participer «sur un pied d'égalité» à une conférence au sommet à Paris en juin 2008, (c'est-à-dire à l'aube de la présidence française de l'UE) qui doit marquer la naissance politique de cette Union. Le projet français préconise la coopération entre les pays des deux rives sur des domaines consensuels comme l'eau, l'environnement, l'énergie, les transports. Israël est invité à y prendre part aux côtés des pays arabes.

Au lendemain du discours de Tanger un scepticisme ambiant règne dans les capitales européennes face à un projet français jugé «*peu clair*». La Commission européenne et le Parlement européen sont très irrités par ce projet qui «consacre» l'échec du processus de Barcelone et qui marginalise les institutions européennes incapables de donner une impulsion crédible. Une certaine «bienveillance américaine se manifeste à l'égard du projet d'Union méditerranéenne». Cette «bienveillance» ne suffit néanmoins pas à faire taire les critiques européennes : aucune concertation n'a eu lieu avec les partenaires européens non-méditerranéens de la France.

L'idée encore floue, et surtout n'a pas été testée auprès des partenaires de la France, au premier rang desquels l'Allemagne. Les capitales européennes font alors connaître leurs réticences, car de «processus de Barcelone», existe. Pourquoi dès lors ajouter un «machin» supplémentaire qui risque d'être budgétivore, même si Barcelone, chacun en convient, vivote? Pourquoi ne pas simplement relancer ce «processus ? L'Espagne et l'Italie soutiennent le projet mais restent prudents face à l'enthousiasme français. Lors du sommet de Rome<sup>21</sup>, est lancé un appel en faveur de la coopération méditerranéenne en continuité avec les dispositifs existants. L'appel avance que le projet devrait intéresser en premier lieu 25 pays, les 22 ayant un littoral méditerranéen ainsi que le

---

<sup>20</sup> Inspirateur de ce grand dessein, Henri Guaino, souverainiste convaincu, «conseiller spécial» du Président est celui qui a repris cette idée et conçu le projet «d'Union de la Méditerranée»

<sup>21</sup> Le sommet du 20 décembre 2007 entre José Luis Rodriguez Zapatero, Romano Prodi et Nicolas Sarkozy.

Portugal, la Jordanie et la Mauritanie, tous trois déjà très impliqués dans divers processus euro-méditerranéens.

Les autres pays de l'Europe ne sont pas enthousiastes. Cette méfiance se transforme en franche hostilité de l'Allemagne lorsque Guaino, chargé de finaliser le projet, en précise la vision. Pour lui, cette nouvelle Union ne doit inclure que les pays riverains de la Méditerranée et exclure donc tous les pays du nord de l'UE et surtout la Commission.

L'Allemagne montre aussitôt son rejet : la France ne cherche-t-elle pas à diviser l'Union et à compromettre l'équilibre européen d'après-guerre ? L'Allemagne qui, depuis la chute du communisme en 1989 et l'élargissement en 2004, est à nouveau au centre géostratégique de l'Europe, ne veut surtout pas d'un retour de ces alliances de contournement dont elle a eu à souffrir au cours de son histoire. Cette crainte allemande a été gravement sous-estimée.

## **2.2. La Méditerranée, otage de la concurrence franco-allemande pour le leadership en Europe ?**

La France a toujours voulu jouer un rôle de trait d'Union entre les deux rives de la Méditerranée. En perte de vitesse, le Projet de l'UPM peut bien servir à rétablir l'influence française dans l'aire méditerranéenne. Une influence liée tout d'abord à la géographie. La France, de par sa position géographique intermédiaire et son histoire faite de métissages entre des populations méditerranéennes et celles issues de souches plus septentrionales, apparaît comme le centre de gravité de l'Europe, son point d'équilibre entre les influences du Nord et du Sud. A ce titre, elle a une influence particulière et modératrice sur les pays tiers méditerranéens, sachant orienter leurs exigences vers des propositions plus réalistes et acceptables pour ses partenaires européens. Avec l'accroissement prochain du nombre de ces derniers et le déplacement subséquent du centre de gravité de l'UE vers le Nord-Est, la France ne pouvait maintenir sa position de pivot qu'en veillant à un rééquilibrage en faveur du Sud méditerranéen. Il était donc de l'intérêt de la France que les pays tiers méditerranéens ne fassent pas les frais de l'élargissement.

Pour cela, la France cherche à faire prendre conscience aux pays du Sud de leur intérêt vital à coopérer efficacement entre eux. Ce gage d'attractivité économique sera en effet le meilleur moyen d'attirer l'attention de ceux qui, sinon, les oublieraient volontiers. Mais les potentialités économiques ne pourront être pleinement exploitées qu'ensemble, et la France pense être d'autant mieux placée pour faire passer ce message aux pays tiers méditerranéens qu'elle bénéficie, auprès de la plupart d'entre eux, d'une image d'équité que n'a pu qu'accentuer son attitude lors de la crise irakienne.

La France souhaite aussi faire prendre conscience à ses partenaires européens de la responsabilité de l'Union dans une Méditerranée fragilisée par ses divisions. Cela est valable dans les pays du Maghreb comme au Proche-Orient. La volonté française d'être un pont entre les

cultures et de se faire l'avocat de ses voisins du Sud auprès de l'UE est affirmée sans cesse par la diplomatie française.

Dans ce plaidoyer sans relâche, la communauté linguistique et culturelle que constitue la francophonie est utilisée à dessein. Les pays francophones partagent plus qu'une langue. Celle-ci leur rend en effet commun un patrimoine spirituel et moral qui est porteur de valeurs. Dans les pays du Maghreb comme dans ceux du Proche-Orient, une culture commune liée à la langue française peut aussi être un tremplin pour la France, pour réaffirmer son influence au travers des politiques communautaires. Mais, si les diverses institutions de la Francophonie jouent un rôle important dans ce sens, il convient de constater que leur impact faibli d'autant plus qu'actuellement l'ensemble de la zone connaît une influence grandissante des Etats-Unis.

Très rapidement, et suite à la clarification progressive des contours d'un projet, excluant les membres de l'UE non-riverains de la Méditerranée (à l'exception du Portugal, de la Jordanie et de la Mauritanie), l'Allemagne fait savoir ses fortes réticences. De plus ce projet, mené sans aucune concertation avec les pays de l'UE, brouille la politique européenne de la France. Certains Etats européens «bénéficiaires nets», recevant plus de fonds européens qu'ils ne cotisent au budget de l'UE, craignent une baisse des subventions au bénéfice du Sud. Certains hauts fonctionnaires de la Commission européenne déclarent que les Français veulent «siphonner» les fonds européens au bénéfice de leur zone d'influence au Sud. L'Allemagne est très sensible à sa zone d'influence hégémonique à l'est, alors qu'elle refuse à la France de jouer un rôle en Méditerranée. La tension franco-allemande est alors très vive<sup>22</sup>.

Les dissensions françaises mettent également en cause la clarté du projet. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État à l'UE, qui prépare activement la présidence française de l'UE du deuxième semestre 2008, exprime de fortes réserves sur le projet original qui, selon lui, brouillerait la politique européenne de la France<sup>23</sup>.

Un autre argument défavorable au projet, plus ou moins ouvertement assumé selon les cas, émanait de nombreux Etats européens «bénéficiaires nets» (les États qui reçoivent plus de fonds européens qu'ils ne cotisent au budget de l'UE), qui nourrissaient la crainte de voir leurs subventions diminuer dans le cas d'un partage plus équitable au bénéfice du Sud. Une crainte qui a donné lieu à l'expression si peu élégante, selon laquelle les Français voulaient «siphonner» les fonds européens au bénéfice de leur zone d'influence au Sud !<sup>24</sup> C'est dire le niveau des critiques, mais cela éclaire tout de même l'une des vraies craintes, objective, celle-là, de l'Allemagne: plus d'argent européen pour

<sup>22</sup> Lors d'une visite de Henri Guaino à Berlin en janvier 2007 pour éclaircir le projet français, un incident diplomatique avec Reinhard Silberberg, le secrétaire d'État allemand aux affaires européennes, est évité de justesse.

<sup>23</sup> Ces réserves se font dans le cadre d'une lutte d'influence auprès du Président entre les pro-européens dogmatiques et le conseiller eurosceptique Henri Guaino.

<sup>24</sup> Une critique d'absolue mauvaise foi, car dans le contexte européen les Français n'ont aucune capacité à décider seuls de l'affectation des fonds communautaires.

le Sud, c'est autant de moins pour les pays est-européens, «Hinterland», arrière-pays traditionnel de l'Allemagne qui en est aujourd'hui redevenue le premier fournisseur.

La position allemande apparut encore plus clairement lorsque, dans un premier mouvement de concession, le Président français proposa de structurer l'UPM sur le modèle du Conseil des États de la mer Baltique, créé en 1989 à l'initiative essentielle de l'Allemagne, et dont seuls les pays riverains peuvent être membres à part entière, les autres pays européens ne pouvant disposer que d'un statut d'observateur. C'était une vraie bonne idée de compromis, mais elle se heurta au «*Nein !*» allemand.

Les 13 et 14 mars, le Conseil des chefs d'État et de gouvernement de l'UE a donné son feu vert au projet d'Union pour la Méditerranée (UPM). Très en deçà des ambitions originelles du Président Nicolas Sarkozy, l'UPM «**rabotée**» **apparaît comme un marqueur de la puissance et des craintes de l'Allemagne**. Le projet qui a été présenté au Conseil européen porte désormais le sceau franco-allemand : il n'est plus question d'exclure qui que ce soit. On ne parle d'ailleurs plus que d'une «Union pour la Méditerranée». «*C'est du Barcelone +*», résume crûment Jean-Claude Juncker, le Premier ministre luxembourgeois: «*la Commission garde une place centrale, elle restera le maître d'œuvre du système*». **Ce «compromis» met aussi en lumière des divergences de fond, et qui pourraient s'accroître, au sein du fameux «couple» franco-allemand.**

L'Allemagne a donc pesé de tout son poids sur la trajectoire du projet, démontrant sa force politique retrouvée depuis sa réunification. Ainsi, lorsque l'on constate, dans son sillon, les réserves exprimées par l'Autriche, les critiques tchèques et de la présidence slovène, on ne peut s'empêcher de songer à une sorte de renaissance, sous direction allemande cette fois, de la zone d'influence de l'empire austro-hongrois d'avant 1914. Un empire méfiant au regard de la Méditerranée, car confronté à la menace ottomane tout autant à l'Est que sur son flanc sud des Balkans.

Mais, en s'étant réappropriée cette zone d'influence où la culture germanique est demeurée dominante, l'Allemagne semble aussi avoir récupéré les craintes, objectives ou fantasmées, de l'ancien empire. Ainsi, on peut se demander si cette hypothèse de la Turquie dans l'Union méditerranéenne des seuls riverains n'était pas, à elle seule, une perspective déjà par trop insupportable à une Allemagne craintive et virtuellement hors-jeu, car non riveraine de la Méditerranée, et cela alors qu'elle compte déjà sur son sol 2,7 millions de personnes turques ou d'origine turque.

Quelques analystes se demandent si l'Allemagne, en imposant une UPM minimaliste, n'a pas, finalement, abouti à démontrer l'inverse de ce que son argument essentiel voulait celer, soit le déni obsessionnel de la division. «*Qu'on le veuille ou pas, l'Europe est (déjà) divisée ! Il y a bien, au moins, deux Europe. On en connaît même la ligne de frontière : c'est celle qui partage depuis deux mille ans les peuples romanisés et les autres, et à laquelle est venue quasiment se superposer au XVIe siècle une autre ligne de clivage, celle*

des pays à majorité protestante ou catholique, ainsi qu'avait pu le noter Fernand Braudel»<sup>25</sup>.

Pour d'autres observateurs, l'affrontement franco-allemand aura aussi remis à jour, peut-être même sans que tous ses protagonistes en aient pleinement conscience, le fossé infranchissable entre la «Weltanschauung» différentialiste germanique et la vision du monde universaliste à la française, selon la conception d'Emmanuel Todd<sup>26</sup>. «D'un côté en effet, on observe une France qui, après presque un demi-siècle de reniement douloureux, redécouvre les chemins de son sud, de son Histoire au sud avec laquelle elle voudrait se réconcilier et qui de ce fait s'autorise à nouveau à concevoir tous les hommes dans un esprit universaliste d'égalité, donc virtuellement partenaires à parité dans l'élaboration d'une ambition commune ; de l'autre l'Allemagne «différentialiste» qui a du mal à supporter l'altérité sur son propre sol, dans son propre corps social, voire national».

De fait, en imposant finalement sa vision, l'Allemagne a fait accoucher le Conseil des 13-14 mars d'un projet d'emblée fragilisé par la multitude de pays qui y sont conviés – 39 au total ! Un «machin» obèse, piloté par la Commission dont la force d'inertie pourrait s'avérer rapidement (et volontairement ?) ingérable, même pour des projets «concrets» et peu nombreux – dépollution de la Méditerranée, organisation d'un centre commun de protection civile pour combattre les incendies, sont les principaux thèmes retenus les 13-14 mars. Comment ne pas remarquer aussi que l'UPM, organisée avec 27 pays européens face à 12 pays sud-méditerranéens, établit d'emblée un «partenariat» excessivement asymétrique, qui infériorise structurellement les pays du sud, et cela même si l'on annonce un futur secrétariat «léger» mais «paritaire» ?

### 2.3. La déclaration de Paris : l'agonie inachevée ou la renaissance de Barcelone ?

Dans la «Déclaration commune» qui témoigne de cet état de fait, la référence constante au «processus de Barcelone» est un premier élément qui attire l'attention: pas moins de 38 références dans le texte, soit presque autant que le mot «Union», avec 43 références. Bref, le «**droit de suite**» des «**partisans**» du processus de Barcelone s'est exercé à fond<sup>27</sup>. Cet état d'esprit si peu proactif n'a pas échappé à certains observateurs «*En concurrence avec Paris pour le leadership de l'Europe, l'Allemagne a tenté*

<sup>25</sup> «Que Rome ait profondément marqué l'Europe, c'est l'évidence, mais avec certaines continuités qui surprennent tout de même. Au moment où la Chrétienté se casse en deux au XVIème siècle, est-ce un hasard si la séparation des camps se fait assez exactement de part et d'autre du Rhin et du Danube, la double frontière de l'empire romain ?» Fernand Braudel, in «*La Méditerranée*», p. 163. Flammarion, Paris, 1985.

<sup>26</sup> Sur ces concepts d'universalisme et de différentialisme, lire Emmanuel Todd, in «*Après l'empire - Essai sur la décomposition du système américain*», Ch. 5 : «*Le recul de l'universalisme*». Gallimard, Paris, 2004.

<sup>27</sup> Fait d'ailleurs illustré par la déclaration espagnole, à l'avant-veille du Sommet, pour revendiquer l'établissement du futur Secrétariat de l'UPM à... Barcelone ! – alors que depuis des mois, conformément à la position française, il a toujours été question que le Secrétariat s'installât dans un pays riverain du sud, les villes le plus souvent citées étant Tunis, Tanger et Rabat

*de diluer l'initiative française en voulant la réduire à une relance du processus de Barcelone.»*

La conséquence de l'influence allemande sur la Commission européenne est clairement lisible dans la Déclaration finale : si le principe de la coprésidence nord-sud a été acté<sup>28</sup>, elle «*devra, en ce qui concerne l'UE, être compatible avec la représentation extérieure de l'UE conformément aux dispositions du traité qui sont en vigueur.*».

Ces quelques mots sur la coprésidence sont riches d'enseignements. L'Allemagne avait prétexté le risque de «**division de l'Europe**» si les seuls pays riverains devenaient membres de droit de l'Union de la Méditerranée – intitulé en usage jusqu'au «**compromis**» franco-allemand du 13 mars 2008 – D'une part, ils signifient le non-aboutissement, en tout cas pour l'instant, de la position française originelle – la coprésidence, côté européen, devait être exercée par un pays riverain de la Méditerranée – et, d'autre part, ils trahissent l'incertitude dans laquelle se trouve aujourd'hui l'UE, les «refuzniks» irlandais ayant, par référendum, rejeté la ratification du Traité de Lisbonne.

De ce fait, le plus récent des «traités en vigueur» à ce jour, est celui de Nice (2001), qui ne permet pas la création de la fonction de «ministre européen des affaires étrangères», ni celle d'un «Président de l'UE», deux novations institutionnelles qui renvoient à l'expression «représentation extérieure de l'UE», mais qui ne pourraient s'accomplir que dans le cadre de la ratification du Traité de Lisbonne, à l'unanimité des 27 États membres de l'UE. **Ainsi l'UE fait-elle mine de prendre des engagements qu'elle ne pourra peut-être pas tenir.** Elle fait «comme si» le refus irlandais pouvait être surmonté (c'est l'un des objectifs affichés de la présidence française de l'UE), ainsi que les fortes réticences exprimées par la Pologne et la République tchèque

Côté sud, en revanche, la coprésidence sera «*exercée par un coprésident choisi par consensus, pour une période non renouvelable de deux ans*» : sur ce point, on notera l'imprécision du mot «consensus», tandis que la période est clairement énoncée (deux ans), alors qu'elle ne l'est pas pour la coprésidence européenne, et pour cause – les Européistes plaident pour une superposition de la coprésidence UPM avec la présidence tournante UE, actuellement de six mois, mais qui pourrait être portée à deux ans si le Traité de Lisbonne entrait finalement en vigueur, mais rien n'est moins sûr, puisque, juridiquement, ce ne peut être le cas que s'il est ratifié à l'unanimité, hypothèse devenue obsolète à la suite du refus irlandais...

Un autre élément d'imprécision, porteur lui aussi de bien des tractations opiniâtres, est **la composition du Secrétariat**. Pièce maîtresse de la «gouvernance institutionnelle» de l'UPM, le voilà défini comme «Secrétariat conjoint», tandis que la France revendiquait un «Secrétariat paritaire»

C'est plus qu'une nuance, on le comprend bien, car si les pays sud-méditerranéens ne sont pas représentés «à égalité», ils auront une

<sup>28</sup> Les présidents Moubarak et Sarkozy l'assument pour les deux premières années



moindre influence dans ce «secrétariat [qui] assurera une concertation opérationnelle avec toutes les structures du processus, y compris en élaborant des documents de travail pour les instances de décision», précise la Déclaration commune. Ainsi, en refusant la parité au Secrétariat, la Commission de l'UE prolonge-t-elle, de facto, l'esprit unilatéraliste du processus de Barcelone, par lequel l'Europe a tenté d'exercer son «diktat» sur les pays du sud – avec le succès que l'on sait...

C'est **en novembre prochain** qu'une réunion des ministres UPM des Affaires étrangères est prévue, d'où sortiront les «détails» organisationnels, précise la Déclaration du 13 juillet : «*Les détails du mandat de la nouvelle structure institutionnelle, le fonctionnement de la coprésidence ainsi que la composition, le siège et le financement du secrétariat, seront arrêtés par consensus par les ministres des affaires étrangères en novembre 2008, sur la base de discussions approfondies et des propositions présentées par tous les partenaires.*»

«**Tous les partenaires**», cela inclut bien évidemment les pays du Sud, et l'on ose espérer qu'ils sauront se faire entendre, c'est le moment ou jamais, car **l'Europe ne réussira pas à accomplir d'elle-même, sur elle-même, la révolution culturelle nécessaire à un véritable esprit de partenariat paritaire avec le Sud**. Le Sommet du 13 juillet vient de le démontrer, s'il en était encore besoin.

Présentant la déclaration commune sur laquelle s'est achevé "le Sommet de Paris pour la Méditerranée", le président français Nicolas Sarkozy a fait référence au traité de Rome pour justifier que certains points, concernant le fonctionnement de la nouvelle entité, fassent l'objet de tractations supplémentaires. En annexe de la déclaration figurent six projets sur lesquels l'UPM doit prendre son essor.

**Encadré : Les projets de l'UPM**

Environnement : "la dépollution de la Méditerranée".  
 Transports : "les autoroutes maritimes et terrestres", pour accroître les échanges et faciliter "la liberté de mouvement des personnes et des biens"  
 Répondre aux catastrophes naturelles : "la protection civile" à l'échelle de la région.  
 Energies : "les énergies alternatives (le plan solaire méditerranéen)"  
 Education : "l'université euro-méditerranéenne", qui aura son siège en Slovénie.  
 Economie : "l'initiative méditerranéenne de développement des affaires".

Moins précise que le texte fondateur de l'espace économique européen, cette longue déclaration de 33 articles a fait l'objet d'âpres négociations, notamment sur la question du conflit israélo-palestinien. La partie arabe a essayé sans succès d'introduire une référence directe à l'Initiative de la Ligue arabe de 2002 qui conditionne la normalisation avec Israël à la création négociée d'un Etat palestinien sur la base des frontières de 1967.

De leur côté, les Israéliens ont échoué dans leur tentative d'ajouter au texte une formulation visant à exclure préventivement tout retour de réfugiés palestiniens en Israël, alors que les Palestiniens considèrent que la question relève de la négociation en cours. Au final, la rédaction de la déclaration renvoie prudemment à la dernière déclaration européenne et au processus d'Annapolis initié par les Etats-Unis, en 2007.

Parmi ses autres articles, la déclaration plaide pour un Moyen-Orient débarrassé "d'armes de destruction massive, nucléaire, chimique et biologique" et condamne fermement tout recours au terrorisme, ainsi que tout amalgame entre terrorisme et religion. La déclaration plaide encore pour "le règlement des conflits, la fin de l'occupation, la lutte contre l'oppression, la réduction de la pauvreté, la promotion de la bonne gouvernance et l'approfondissement du dialogue des cultures et le respect de toutes les religions et croyances".

S'agissant enfin de l'organisation de cette nouvelle structure, le "consensus" a été arrêté pour la désignation du coprésident issu de la rive Sud "pour une période non renouvelable de deux ans", alors que celle du président de la rive Nord devra être "compatible" avec les mécanismes de représentation en vigueur au sein de l'UE. Les autres questions, la composition et la taille d'un secrétariat permanent que la Commission européenne souhaite le plus allégé possible, "seront décidées sur la base du consensus lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères, en novembre 2008".

«Ce rêve est en train de devenir réalité.» A l'issue des quatre heures du Sommet de lancement de l'Union pour la Méditerranée (UPM), le président français, Nicolas Sarkozy, ne boude pas son plaisir. Pendant une journée, il a rassemblé 42 chefs d'Etat et de gouvernement, réuni des pays a priori hostiles les uns aux autres autour d'une même table (Israël-Autorité palestinienne, Syrie-Liban, Israël-Liban,...), et suscité une impressionnante agitation médiatique. 600 journalistes de la presse internationale étaient là.

L'UPM n'en est qu'à ses premiers balbutiements. Les promoteurs ont projeté, «dans un premier temps», de concentrer l'Union autour de six projets: dépollution de la Méditerranée, autoroutes de la mer et autoroutes terrestres, protection civile, plan solaire méditerranéen, université euro-méditerranéenne, initiative méditerranéenne de développement des entreprises.

Mais lors du sommet, les discussions politiques semblent avoir pris le pas sur les discussions techniques, renvoyées à la réunion Affaires étrangères d'Euromed<sup>29</sup>. La paix au Moyen et au Proche-Orient, mais pas de financement<sup>30</sup>. Pourtant, les sommes à engager sont immenses. Le seul projet de dépollution de la Méditerranée est estimé à 2 milliards d'euros.

---

<sup>29</sup> Il se tiendra à Marseille les 3 et 4 novembre prochains.

<sup>30</sup> «Ce n'est pas l'argent qui manque. Ce qui manque, c'est la paix», a martelé Nicolas Sarkozy devant la presse.

Et sur ce point, la déclaration commune signée par les chefs d'Etat et de gouvernement à l'issue du sommet est plutôt mince. La participation du secteur privé sera «privilegiée», précise l'article 29. D'autres acteurs sont également appelés à participer à ces financements.

Le texte adopté mentionne, en vrac, les contributions du budget de l'UE et de tous les partenaires, les contributions d'autres pays, d'institutions financières internationales et d'entités régionales; la facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (Femip), qui est en fait la branche «Méditerranée» de la Banque européenne d'investissement (BEI), l'enveloppe IEVP d'Euromed, «ainsi que les autres instruments applicables aux pays visés par l'initiative, pour lesquels les règles de sélection et de procédure habituelle resteront d'application.»

Mais le recours au budget de l'Union devrait être limité. Car demander des crédits communautaires supposerait une validation des projets par la commission du Parlement européen chargée du budget, ce qui reviendrait à allonger le processus d'allocation des crédits, et donc la mise en œuvre des projets. «Nous allons particulièrement travailler sur trois projets", Il s'agit du plan solaire, sur lequel nous allons travailler à la demande de la Grande-Bretagne, de la dépollution de la Méditerranée et de l'aide aux PME.»<sup>31</sup> Concrètement, la banque a déjà mis en place un groupe de pilotage sur la dépollution de la Méditerranée, en collaboration avec le Plan Bleu, qui émane du programme des Nations unies pour l'Environnement. La BEI devrait soumettre ses propositions aux ministres européens de l'Economie et des Finances<sup>32</sup>.

### **3. Le Maroc : un engagement en faveur de l'UPM qui ne compromet pas la dynamique du Statut avancé**

Au Sud aussi, les attitudes et les postures furent diverses. L'enthousiasme pour le projet n'est pas partagé par tous. Reste que tous les pays ont donné leur accord de principe, même si parfois assorti de quelques réserves.

#### **3.1. Les positions des pays du Sud : à la marge**

L'Algérie a, notamment par la voix de son ministre des Affaires étrangères, demandé des «clarifications et des précisions» quant à la présence et au rôle d'Israël dans cette Union, craignant ouvertement que le nouveau cadre ne serve de prétexte à une «normalisation» des relations avec l'État hébreu. On invoque également, pour expliquer les réticences algériennes, une certaine rivalité entre l'Algérie d'une part et le Maroc et la Tunisie d'autre part et une volonté de faire en quelque sorte «monter les enchères» vis-à-vis de Paris. La Tunisie accepte le projet dès l'été 2007 et soutient la démarche tout en rappelant, sa volonté d'une participation plus large des pays de la rive sud à l'élaboration des plans et à la prise

<sup>31</sup> Philippe de Fontaine Vive président de la Femip et vice-président de la BEI.

<sup>32</sup> A la réunion qui se tiendra à Luxembourg le 7 octobre

des décisions»<sup>33</sup>. Les chefs d'entreprise tunisiens voient cette Union comme un «accélérateur de projets». L'Égypte est aussi favorable au projet. La Libye a, de son côté, montré son hostilité au projet, parlant d'une tentative de diviser les pays arabes. Il ne souhaite pas qu'une Union pour la Méditerranée soit engagée sans l'appui de tous les pays arabes.

D'aucuns considèrent que le projet est, en lui-même, un défi qui exige réalisme et lucidité. Or, la gouvernance des pays du Sud dresse de multiples obstacles au succès de ce projet. Du Maroc à la Turquie, ce ne sont pas moins de cinq conflits armés ou querelles frontalières qui empêchent toute coopération. S'y ajoute que la principale préoccupation des dirigeants des pays du Sud n'est pas d'intégrer un club de démocraties méditerranéennes, mais de sanctuariser leurs régimes et de maintenir leurs clans au pouvoir. Tout projet de modernisation menace leur souveraineté, leur pérennité politique. Donner la liberté à leur peuple, instaurer un État de droit ou offrir à leur jeunesse une véritable perspective, cela n'est pas à l'ordre du jour<sup>34</sup>.

Certains pays du sud et de l'est de la Méditerranée redoutent surtout que des libertés accordées à leurs citoyens. La fermeture du champ politique met en rivalité deux systèmes totalitaires et écarte toute hypothèse démocratique. Ce blocage structurel condamne le projet d'UPM, car comment s'associer dans des projets de développement aussi prometteurs, quand il y a une telle incompatibilité dans l'exercice du pouvoir et la gestion des affaires publiques. N'oublions pas que les cercles officiels qui bénissent l'UPM ne sont pas représentatifs de leurs opinions. Plus encore, si les islamistes arrivaient au pouvoir, rien ne garantit qu'ils adhèreraient à un tel partenariat de développement, tant ils sont animés par des pensées peu compatibles avec ce projet. En réalité, la plupart des régimes concernés voudraient «cueillir» la contribution financière européenne sans avoir à bouleverser le quotidien de leur population, ni réformer leur gouvernance. Et il ne faut pas compter sur l'implication artificielle des États arabes du Golfe pour financer l'UPM. Car ces derniers disposent déjà d'ambitieux investissements à travers le monde et n'entendent nullement jouer la roue de secours d'un projet auquel ils sont étrangers. Quand bien même ils devaient investir, ils le feraient avec les instruments de la finance islamique.

Les populations du Maghreb et du *Machrek* observent avec une certaine distance, et même de l'indifférence, le nouveau processus euro-

<sup>33</sup> Lors de la visite d'État de Sarkozy en Tunisie en avril 2008,

<sup>34</sup> Lire l'intervention d'Antoine Basbous, directeur de l'Observatoire des pays arabes, qui détaille les obstacles qui se dressent sur la voie de l'UPM, «L'objectif des régimes «républicains» est de se transformer en «monarchies» de facto. En Syrie, la dictature héréditaire des Assad a montré la voie. En Égypte, tout est mis en place pour que Gamal Moubarak succède à son père. En Libye, le colonel Kadhafi, qui a enterré De Gaulle, Pompidou et Mitterrand, prépare sa succession au profit de l'un de ses fils. Au pouvoir depuis 1987, le président tunisien s'apprête à faire modifier une fois de plus la Constitution pour s'offrir une présidence à perpétuité. Sans oublier Bouteflika, qui était déjà ministre en 1962 et qui souhaite amender la Constitution algérienne pour s'accorder un troisième mandat présidentiel, malgré son état de santé ».

méditerranéen. Marocains, Algériens et Tunisiens soulignent qu'ils ont davantage besoin d'un emploi ou d'un visa que d'une dépollution de la Méditerranée ou d'une autoroute de la mer. Quant aux autres pays, situés plus à l'est, ils ont du mal à concevoir ce projet comme une ouverture sur l'Europe. Les intellectuels et hommes d'affaires, en revanche, estiment qu'il ne faut pas rater cette opportunité, même s'ils lui trouvent, pour l'instant, un contenu incertain.

Du côté du Maroc, l'engagement pour le projet est le plus ferme et le plus solennel. Recevant en octobre 2007 le président Sarkozy en visite d'État, le monarque a en effet déclaré, lors de son discours de Marrakech : «*Nous sommes déterminés à explorer avec Vous toutes les opportunités visant à promouvoir une approche inédite et progressive du partenariat ainsi envisagé et une prise en charge novatrice et solidaire des multiples défis de notre espace méditerranéen.*». Un engagement marocain, raisonné, sans réserve mais qui préserve la singularité des relations entre les deux partenaires.

### **3.2. Le Projet de «statut avancé» : un nouveau mode de partenariat ?**

Singulières, les relations du Maroc avec l'UE l'ont toujours été. Comment les consolider? Le Maroc a adopté et mis en œuvre un plan d'action. Pourquoi plaider donc en faveur d'un statut avancé? C'est que le cadre actuel ne suffit plus à l'ambition du Maroc. La proposition marocaine part de la volonté politique de consolider les acquis, d'ouvrir des perspectives. Elle réaffirme le double ancrage du Maroc dans la politique de voisinage renforcée et dans la politique euro-méditerranéenne revitalisée par le Plan quinquennal de Barcelone II. Les deux dynamiques se renforçant dans une plus grande synergie d'action. Son référentiel, ce sont les expériences les mieux réussies de l'Espace Economique Européen et des phases de la pré-adhésion des pays candidats. Ses principes fondateurs : tendre vers une convergence réel, institutionnel avec l'UE ; agir dans la coresponsabilité et la codécision pour un partenariat multidimensionnel.

Le Statut avancé est donc une approche dynamique, mais qui fixe des repères dans la progressivité des relations entre les deux partenaires. Il n'a pas comme point de départ ni comme promesse une demande d'adhésion, mais il n'exclut pas non plus une adhésion éventuelle à long terme. Entre un non actuel et un oui d'un futur encore assez éloigné, il reste un vaste spectre d'action permettant de créer une dynamique vertueuse, un scénario *win-win*, dans lequel chacun des partenaires serait gagnant. Quel est l'intérêt d'une telle proposition? Que peuvent y gagner les deux partenaires? La réponse est simple : stabilité, sécurité et prospérité partagée. La région est devenue un foyer de crises. L'Europe ne peut résoudre seule les sources de déstabilisation : immigration clandestine, trafic de drogue, blanchiment d'argent, terrorisme. La pierre angulaire de cette perspective est l'ancrage d'une alliance stratégique, condition de succès des deux autres volets.

Le Maroc réaffirme sa position d'acteur des relations euro-méditerranéenne et un médiateur dans les relations de voisinage élargi avec l'Afrique Sub-saharienne. S'il est d'abord l'expression d'une volonté

politique, le statut avancé est aussi une dimension économique financière d'égalité ambition. Ce qui signifie faciliter l'accès des biens et services au marché européen, négocier au mieux le transfert de l'acquis communautaire, harmoniser les politiques communes (concurrence, fiscalité, monnaie), intégrer le Maroc dans les programmes, réseaux et agences communautaires. Enfin la dimension culturelle, sociale et humaine est aussi fortement réaffirmée pour faire en sorte que la frontière ne fasse pas obstacle aux échanges culturels et humains.

Le Projet de «Statut avancé» apparaît dans un premier temps comme un appui aux **réformes politiques réalisées par le Maroc, ces dernières années** pour faire progresser la démocratisation et la modernisation de la société bénéficiant de l'appui de l'UE, notamment le programme de modernisation du système **judiciaire** en vue d'instaurer davantage d'indépendance et d'impartialité. Le **programme de modernisation de l'administration a été** lancé afin de renforcer les capacités de l'administration et de la rendre plus transparente et plus accessible pour les citoyens, la **décentralisation** et la dévolution accrue de pouvoirs aux collectivités locales.

Le Maroc joue un rôle de pointe à cet égard. Des progrès importants ont été accomplis grâce à la mise en place d'un mécanisme législatif de protection et de promotion **des droits de l'homme**, notamment par l'adoption d'une loi réactualisée contre le recours à la torture, en conformité avec les critères des Nations unies. Les réserves relatives à un certain nombre de conventions sur les droits de l'homme ont été levées. Des progrès ont été réalisés dans le domaine de la **liberté de la presse**. La réforme du code de la famille en 2004 a permis de grandes avancées concernant l'élaboration d'un cadre juridique garantissant **l'égalité entre les hommes et les femmes**. Le Maroc a aussi renforcé sa politique sociale à travers les objectifs poursuivis par *l'initiative nationale pour le développement humain*, qui accorde la priorité aux investissements dans les zones les moins développées du pays et vise à fournir les services de base qui font cruellement défaut tels que l'eau potable et l'enseignement.

Par ailleurs, la coopération sur **les questions régionales et internationales** ainsi que **les menaces communes est un axe majeur des relations entre les deux partenaires dans la perspective de** promouvoir la paix et la stabilité et de contribuer à la prévention et à la résolution des conflits. Il en est ainsi du conflit du **Sahara occidental qui** demeure un obstacle majeur sur la voie d'une plus grande stabilité régionale, de la coopération et de la prospérité. Il en est de même de la gestion commune de la pression **migratoire** sur les frontières méridionales de l'Europe en convenant que l'immigration clandestine doit être traitée dans le contexte plus large d'un dialogue et la coopération transfrontalière avec tous les pays d'Afrique du Nord, car l'immigration clandestine est une question qui relève d'une responsabilité commune et nécessite une approche régionale. Les contacts entre l'UE et le Maroc ont été approfondis sur les questions de lutte contre le terrorisme et le Maroc s'est engagé à renforcer la coopération dans la lutte en cours dans ce domaine. Le Plan d'Action renforce la coopération dans ce domaine par des dispositions

antiterroristes approuvées dans le contexte de la politique européenne de voisinage et qui dessinent le cadre d'un dialogue structuré et stratégique sur la lutte contre le terrorisme.

### 3.3. Le statut avancé : le défi de l'intégration approfondie

Du point de vue du Maroc, l'évolution vers le «statut avancé» avec l'Europe serait l'occasion d'approfondir son accès au marché communautaire et de franchir un «jalon» additionnel dans la perspective d'une intégration approfondie de son économie dans le marché unifié européen. Cette perspective, l'intégration de l'agriculture marocaine doit faire l'objet d'une attention particulière en raison de son importance économique et sociale et de son rôle dans la croissance économique. Le chapitre agricole représente une part importante du commerce total entre l'Union et le Maroc. Les importations agricoles communautaires en 2005 se sont élevées à plus de 13% du commerce bilatéral et les exportations agricoles de l'Union vers le Maroc ont représenté 5% des exportations totales vers le Maroc. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association en 2000, les échanges agricoles sont soutenus et font preuve d'un dynamisme constant. Cette tendance devrait connaître un saut quantitatif et qualitatif, à l'issue des nouvelles négociations que les deux parties ont entamé en 2006 sur la base de la feuille de route agricole élaboré à la suite des recommandations de la rencontre des ministres Euromed des affaires étrangères tenue à Luxembourg (31 mai 2005).

Dans la perspective d'une libéralisation des échanges agricoles, le Maroc propose une approche par produit et l'aménagement de périodes de transition. La libéralisation ne peut être que modulée, progressive et asymétrique. Durant la période de transition, des aides sociales ou structurelles pourraient en outre favoriser la modernisation des exploitations et l'emploi, dans le cadre de programmes de développement agricole et rural. Un autre volet et non des moindres dans cette approche serait l'appui au développement rural fondé sur la multifonctionnalité. Un appui qui tendrait à maintenir une agriculture dans les zones en difficulté, par le développement des infrastructures et services de base, la promotion d'une agriculture diversifiée et porteuses de valeur ajoutée et le développement d'activités alternatives comme l'artisanat et le tourisme.

La libéralisation des services est un autre enjeu de l'accès au marché. Les services représentent ainsi 39% du PIB du Maroc et 23% des ses recettes en compte courant. Une ouverture plus grande des activités de services permettrait des gains sensibles en PIB et pourrait revigorer le partenariat. Dans le cadre de l'Accord d'Association Euro-Méditerranéen – Maroc, il n'existe pas de liste séparée pour la libéralisation du commerce des services au-delà de celles mentionnées par l'AGCS lui-même. Les deux partenaires estiment que **la libéralisation des services doit être adaptée à la situation particulière de chaque sous-secteur, afin de ménager les transitions nécessaires**. Si elle doit être compatible avec les règles fixées par l'OMC, elle doit aussi être envisagée dans une perspective de co-développement entre le Maroc et l'UE, en privilégiant les activités de

service les plus créatrices d'emploi du Maroc caractérisés par un nombre élevé de jeunes chômeurs, diplômés.

L'effet positif du démantèlement tarifaire a été freiné par l'augmentation des obstacles non-tarifaires mis en place sur le marché intérieur européen. Ce mouvement est un processus continu qui vise la protection du consommateur et la protection de l'environnement. La législation d'accès au marché européen repose sur un dispositif constitué par un ensemble de quelques 2000 directives et de 650 000 normes. Compte tenu de l'importance du marché européen pour les exportations nationales (60% des exportations en moyenne), la question de la transposition des normes européennes est donc un sujet prioritaire. **La reprise de l'acquis communautaire** à laquelle est subordonnée le Maroc est un processus long et coûteux. Elle implique des investissements notamment dans le domaine de l'environnement, de la santé et de la sécurité au travail, de la sûreté nucléaire et de la santé publique. Elle suppose une modernisation dans nombre de secteurs. L'ampleur de la tâche sur le plan législatif, administratif ou financier, les obstacles d'ordre politique expliquent les demandes de coopérations techniques et de périodes transitoires formulées par le Maroc.

Alors que le caractère unitaire de l'acquis communautaire est un des principes clés de l'intégration approfondie, le renforcement du partenariat pourrait également affecter d'autres politiques communes, en particulier la politique économique et monétaire ou la politique de la concurrence. Il est clair que l'intégration à un grand marché euro-méditerranéen ne peut se concevoir sans jeter les bases d'une coopération monétaire entre la zone Euro et les autorités monétaires marocaines. Les liens financiers entre l'UE et le Maroc sont très étroits, plus de 60% de son commerce extérieur se fait avec l'UE, qui par ailleurs est avec les Etats-Unis, un de ses principaux bailleurs de fonds au titre de la dette extérieure. Le Maroc a choisi de lier la valeur de sa monnaie nationale à un panier de monnaies externes, au sein duquel l'euro occupe une place importante, à côté du dollar. Il est souhaitable que le Maroc conserve une politique de change flexible, qui ne soit pas défavorable à ses exportations, sans alourdir pour autant la charge de sa dette extérieure. Par ailleurs, **la politique de la concurrence** ne devrait pas être fortement affectée par l'intégration approfondie, compte tenu du fait que le rapprochement des législations du Maroc progresse et que des autorités ont été instituées pour assurer leur application. Néanmoins des ajustements sont encore nécessaires.

Concernant les programmes communautaires, Le Maroc a accueilli favorablement le lancement d'un premier programme régional dans le domaine des transports qui identifiera, en se fondant sur les études existantes, les besoins prioritaires en ce qui concerne les infrastructures de la région et les nécessaires connexions entre elles et avec le réseau transeuropéen de transport; Il souhaite d'accélérer les préparatifs pour élaborer un plan d'action sur la réforme du secteur des transports intégrant les aspects environnementaux et les aspects de sécurité; Le Maroc s'est aussi engagé dans la coopération avec l'UE dans le domaine



de la navigation par satellite (GALILEO). Une coopération importante eu égard à ses applications concrètes dans le secteur des transports et dans celui de l'énergie; Le Maroc veille aussi à ce que le sixième programme-cadre de recherche tienne compte des priorités dans le domaine des transports pour ce qui est de la recherche et du développement technologique; Dans le domaine de l'Énergie, le Maroc bénéficie de l'apport de la BEI en vue de développer les interconnexions des partenaires méditerranéens entre eux, ainsi que la liaison avec les réseaux énergétiques transeuropéens. Il a présenté des propositions visant à renforcer la coopération dans le domaine de la sécurité et de la sûreté des infrastructures énergétiques.

#### 3.4. Le statut avancé : *Une gestion coresponsabilisée des crises*

**La sécurité et les migrations** constituent un thème sensible en raison notamment de la criminalité organisée qui s'est développée. L'Union va devoir faire face à l'impossibilité d'établir une "*frontière dure*" avec l'extérieur pour des raisons humanitaires, tout en garantissant la sûreté de cette frontière pour des raisons économiques. Le renforcement du partenariat implique que l'Union soit en mesure de permettre la libre circulation des personnes, sans y opposer d'autres limites que celles résultant de règles fixées par la législation communautaire, tout en assurant un contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union.

Le Maroc met l'accent sur les nécessités de **compléter la politique engagée en matière d'asile et de migration**, en distinguant soigneusement ces deux concepts. Dans l'esprit des conclusions du Sommet de Tampere, le Maroc avance des propositions nouvelles sur les garanties d'accès à la procédure d'asile et les garanties en matière de droits et de protection matérielle; sur l'intégration des résidents étrangers de longue durée et sur l'application du droit au regroupement familial ainsi que sur l'harmonisation des titres de séjour de longue durée. Il met l'accent sur la lutte contre les filières d'immigration clandestine, notamment en renforçant les sanctions à l'encontre des organisateurs, des passeurs et des exploités de travailleurs clandestins; sur une politique d'aide au développement susceptible d'agir sur une des causes principales des migrations;

Par ailleurs, dialogue entre l'Union et le Maroc s'étend à un nouveau domaine, celui de la PESD. En effet, le Maroc et le Comité politique et de sécurité (COPS) doivent engager un dialogue tant au niveau politique qu'au niveau des experts, ce qui devrait familiariser le Maroc avec la PESD et l'associer éventuellement à certains domaines les concernant. Des pistes concrètes pour ce partenariat peuvent être : la formation à la gestion civile des crises, la coopération entre autorités chargées de la gestion civile des crises (catastrophes naturelles par exemple), la formation de personnels civils et militaires à l'aide humanitaire après les conflits.

L'objectif de ce dialogue est de s'efforcer de trouver un langage commun sur les questions de défense et de sécurité. Un des principaux problèmes de la région est le manque de langage stratégique commun. Il est

essentiel de surmonter les préjugés et les malentendus conceptuels et terminologiques. Une base commune de départ pourrait être trouvée dans les conventions internationales ratifiées par les pays du nord et du sud de la Méditerranée. Le dialogue vise aussi à développer des mécanismes de diplomatie préventive. La région méditerranéenne a besoin d'une coopération bilatérale et multilatérale en matière de prévention des conflits qui mette en particulier l'accent sur la gestion des crises.

L'ensemble des pays sub-sahariens va connaître des mutations à plus ou moins long terme. Ces changements sont liés au contrecoup de la guerre d'Irak, à la volonté des Américains de remodeler la région et au constat fait par les sociétés civiles des blocages qui nuisent au développement. Le besoin d'Europe est exprimé dans toute la région, y compris au Proche-Orient où le tête-à-tête de certains pays avec les seuls Etats-Unis, puissance hégémonique, se fait pesant. A travers cette demande d'Europe, la demande du Maroc est très forte car elle joue un rôle de pont entre les deux rives de la Méditerranée. Le Maroc, de par sa position géographique intermédiaire et son histoire apparaît comme un trait d'Union, un point d'équilibre entre les influences du Nord et du Sud. A ce titre, il est écouté de part et d'autre, avec une influence particulière et modératrice sur les pays sub-sahariens, sachant orienter leurs exigences vers des propositions plus réalistes et acceptables pour ses partenaires européens.

En conclusion, le concept de «Statut avancé» propose davantage qu'un voisinage, mais moins qu'une adhésion. À quoi ressemblerait donc cette perspective ? Elle est fondée sur la demande d'un **Partenariat** effectif et de la mise en place d'un cadre de codéveloppement ouvert et dynamique, un cadre permettant d'avancer que sur la base d'obligations mutuelles et de la capacité de chaque partenaire à respecter ses engagements. En affirmant le respect d'une série de principes, de valeurs et de normes qui sont l'essence même d'un Partenariat ouvert au dialogue, à la coexistence et à la coopération. Un partenariat animé par le souci de la coresponsabilité et de la convergence.

Cette demande **incite** les deux partenaires à partager une **vision stratégique** de leur avenir commun, en coopérant plus étroitement à la définition de cet avenir. Mieux cette vision stratégique sera définie, mieux la coopération fonctionnera, meilleure sera la situation des partenaires en termes de stabilité, de sécurité et de prospérité. Une vision stratégique est par essence multidimensionnelle. Le Maroc ne voit pas dans l'Europe un simple marché où sa part doit être préservée sinon améliorée. Il prend en compte également d'autres aspects dans la vision de l'avenir partagé. Si les deux partenaires ont des objectifs communs, ils doivent aussi être prêts à répondre aux menaces communes que sont la criminalité, le terrorisme, les migrations clandestines et les défis environnementaux. Ils doivent être prêts à agir ensemble afin de mettre un terme aux conflits régionaux. Ils doivent faire en sorte que les frontières ne fassent pas obstacle aux échanges culturels ou à la coopération régionale pendant la période au cours de laquelle la

circulation des personnes et des travailleurs ne pourra pas être complètement libre.

Cette vision **dynamique** est fondée sur un processus de **renforcement** des acquis. Il faudrait donc pour cela s'appuyer sur une démarche structurée et progressive. Un partenariat efficace ne peut se contenter de gérer l'existant, de reproduire à l'identique l'état d'une coopération aussi avancée et bénéfique soit-elle. Le voudrait-il qu'il serait bousculé par les pressions de l'environnement, les attentes des acteurs. Un partenariat renforcé ne peut faire l'économie de s'offrir de nouvelles perspectives, investir de nouveaux champs : les politiques de l'environnement, des transports, de la recherche, de l'éducation et de la culture, pour n'en citer que quelques-unes. Il contribuerait ainsi à la transformation profonde de la société et de l'économie.

## Conclusion

La réflexion sur le statut avancé s'inscrit aujourd'hui dans un contexte particulier : onze ans après la conférence de Barcelone et sept ans après la conclusion de l'accord euroméditerranéen d'association, trois ans après le grand élargissement de l'UE de 2004 et après la mise en œuvre de la PEV. Le scénario du renforcement des relations euro-marocaines dans le cadre existant de la PEV est tout à fait crédible. La question pour le Maroc est donc de savoir comment tirer tout le profit possible des opportunités offertes par la PEV, en développant une stratégie claire en la matière, fondée sur l'atteinte des objectifs et des priorités du plan d'action voisinage (PAV), traduits en termes opérationnels par le document de stratégie par pays et le programme indicatif national euro-marocains.

La conclusion d'une série d'accords sectoriels autonomes - ou juridiquement liés à l'accord de base - peut permettre d'approfondir la relation euro-marocaine de manière rigoureuse dans le cadre de la dynamique enclenchée par les négociations sur le statut avancé. Les options disponibles au niveau bilatéral sont essentiellement liées à la conclusion d'une série d'accords sectoriels à court terme, ainsi qu'à la possibilité, à plus long terme, de finaliser un nouvel accord de libre-échange approfondi et complet. Pour l'instant, le nombre d'accords sectoriels traditionnels conclus entre l'UE et le Maroc - tel que l'accord de coopération autour de Galiléo (le programme européen de radionavigation par satellite) - est relativement limité. Si l'on inclut ce dernier, ils sont au nombre de cinq<sup>35</sup>.

En somme, le statut avancé une approche fondée sur trois principes : un Partenariat fondé sur le codéveloppement, la coresponsabilité et la convergence des intérêts ; un Partenariat Stratégique parce que multidimensionnel : politique, économique, social et de sécurité ; un Partenariat renforcé parce que il consolide les acquis, ouvre de nouvelles

---

<sup>35</sup> Accord euroméditerranéen relatif aux services aériens ; Accord sur certains aspects des services aériens ; Accord de partenariat dans le secteur de la pêche ; Accord de coopération scientifique et technologique.

perspectives et s'appuie sur des mécanismes institutionnels rénovés. Il s'appuie sur un double ancrage (Politique EuroMéditerranéenne et Politique Européenne de Voisinage) et sur les acquis de la coopération avec l'UE pour mieux ouvrir des perspectives sur l'avenir. Sa finalité est de proposer un PARTENARIAT STRATEGIQUE RENFORCE.

Vaste programme qui appelle une implication plus forte d'acteurs jusqu'ici insuffisamment intégrés dans la conception et la concertation sur le contour de ce projet : la société civile, les institutions parlementaires, le secteur privé et les collectivités territoriales. D'un concept flou, le statut avancé acquiert un contenu programmatique. D'une perspective lointaine il s'inscrit dans une vision plus rapprochée. En somme, il prend de la lisibilité et de la visibilité. Il reste à le transformer en un plan d'action renforcé. Dans ce cadre, la stratégie déployée consisterait à tirer le meilleur parti des nouvelles opportunités offertes par l'UPM, notamment la participation aux projets structurants figurant dans l'agenda.

Iarabi jaïdi



## Commentaire de hassan abouyoub

(...) Je tiens à préciser que je ne suis pas là en qualité de diplomate porteur de la position officielle du Royaume, même si mon titre d'ambassadeur peut tromper.

On peut cependant considérer que ma présente contribution à ce débat sur la méditerranée, est avant tout le fruit des enseignements et réflexions d'un acteur, qui dans l'exercice de ses responsabilités, a été si je puis dire, en prise directe avec le dossier euro-méditerranéen. C'est aussi celle d'un témoin de la genèse et de l'évolution des initiatives et projets qui ont accompagné le rêve méditerranéen.

Pour en venir à présent au sujet, après la présentation faites par Si L. Jaïdi, il me semble que pour comprendre ce à quoi nous avons assisté, avant, pendant et après le sommet de Paris, on ne peut faire l'économie d'un bref rappel chronologique de l'enchaînement des événements qui ont précédé Barcelone. Autrement dit revenir sur les faits déterminants à l'origine de ce processus.

Il importe au préalable de souligner que Barcelone est avant tout le produit d'un exercice marocco-espagnol. Barcelone n'est pas venu de Paris. Paris, et d'une manière générale l'UE, ont pris le train en marche. Mais le moteur, la genèse, la créativité étaient avant tout hispano marocaine. Pour vous replonger dans le contexte, ne perdons pas de vue le fait qu'à l'époque, le Parlement européen avait rejeté le protocole financier marocain en même temps que le Syrien, pour non-respect des droits de l'homme et déficit démocratique. Nous étions, dans la longue liste des bénéficiaires des protocoles financiers, les deux seuls pays montrés du doigt par la Communauté européenne, avant qu'elle devienne UE avec le traité de Nice. Le hasard du calendrier avait voulu que l'accord de pêche avec l'Espagne arrive à échéance, quelques semaines après la sentence parlementaire européenne. Evidemment, faire un usage quelque peu cynique du «droit de pêche» comme un instrument de négociation, voire de chantage, aurait été chose facile, le Maroc s'est abstenu de le faire. Il n'en demeure pas moins que la coïncidence du calendrier a été très intelligemment gérée par le Maroc à l'époque. L'Espagne, je vous le rappelle, vivait la fin de l'ère socialiste, et commençait à se préparer à l'alternance politique. Face à cette situation, le PSOE a eu les réactions naturelles de tout parti au gouvernement : il a pris le taureau par les cornes. D'ailleurs, et sans jeux de mots, nous l'avons pris ensemble pour essayer de bâtir sur ce refus du Parlement européen, sur l'inéluctabilité de la renégociation de l'accord de pêche quelque chose de prometteur pouvant ouvrir des perspectives nouvelles. Et c'est comme cela qu'est née l'idée de libre échange, qui avait déjà été proposée par le Maroc en octobre 1983 à Bruxelles, lorsque nous étions en pleine renégociation des accords qui nous liaient à l'Europe suite à

l'adhésion de l'Espagne et de Portugal. C'était durant les conversations exploratoires organisées par la Commission avec ses partenaires tiers, sous la houlette de Claude Cheysson alors commissaire.

Cette idée a donc été ressortie et le dossier que nous avons présenté à l'époque a servi de base à l'architecture du volet commercial du processus de Barcelone. Je puis vous dire qu'il est, sur le plan littéraire, largement labélisé Maroc, en ce sens que le document qui a été présenté par l'Espagne ensuite, a été conçu en partie à Rabat. D'autres volets ont été rajoutés, au fur et à mesure de l'évolution de l'opinion politique européenne, qui à l'époque était profondément secouée par les attentats islamistes, notamment en France (Premières actions islamistes qui se sont invitées dans les débats politiques intérieurs français et européens). C'est donc toute cette conjoncture qui a produit Barcelone. Et Barcelone est devenue, en un mot, une réponse globale à la grande question du comment prévenir l'insécurité qui vient du sud de la Méditerranée Musulman, pauvre et mal gouverné. Tous les documents, toutes les instances en charge des questions de sécurité y compris l'OTAN, avaient toujours fait valoir l'idée que l'instabilité dans cette zone du monde, est ce qui menace le plus la prospérité européenne. L'Europe, je vous le rappelle, achevait le cycle des «trente glorieuses» marqué par une série de performances économiques exceptionnelles qui ont, du reste nourri une posture par moments arrogante avec sa dose de paternalisme à l'endroit du Sud.

Quand Si Jaïdi évoque l'unilatéralisme, c'est bien aussi de cela qu'il s'agit. Tous les aspects et dimensions du processus de Barcelone, et à la différence du Sommet de Paris sur le projet d'Union pour la Méditerranée, ont fait l'objet d'un vrai débat entre le nord et le sud sur la base de vraies propositions. Ce débat, entre initiés au départ, a été par la suite et sur proposition espagnole élargie à la société civile. De ce point de vue, le premier Forum civil de Barcelone a été passionnant aussi bien par la nature des problématiques posées que par l'enthousiasme suscité. Il a permis une fécondation heureuse du projet de déclaration de Barcelone tel qu'il avait été esquissé, en juin 1995. Il faudrait ajouter qu'après Madrid, Oslo a créé une euphorie atypique dans l'histoire du conflit du Moyen Orient.

Au sommet de Paris, rien de comparable. En effet, Il n'y a pas eu cette effervescence intellectuelle ni ces concertations approfondies qui ont accouché de Barcelone.

A l'origine, l'idée utopique de l'Union de la méditerranée était portée par un groupe de personnes connues pour leur militantisme méditerranéen (Appel de Grenade). Cette idée a été récupérée par une équipe, peu au fait du dossier euro-méditerranéen, du long chemin parcouru en matière de coopération Nord Sud, de l'histoire des relations entre les deux rives de la Méditerranée.

La diplomatie française à proprement parler, -et là je nuance les propos de mon ami si Jaïdi-, était au départ complètement absente de cette initiative. Et lorsqu'elle a été invitée à rentrer dans le jeu, elle a exprimé

des réserves, à niveau technique, sur la pertinence institutionnelle de l'initiative préconisée au regard des dispositions du traité de Nice, et du projet de traité de Lisbonne etc. Elle n'a pas manqué, échaudée par trois décennies d'accumulation expérimentale, de souligner l'importance considérable du préalable politique (Moyen Orient).

Par la suite, si les Allemands, irrités par l'attitude Française de «cavalier seul» sur ce dossier en ont infléchi le contenu, ce sont les Espagnols avec le soutien de la Commission qui ont vidé le projet décliné par le Président Sarkozy à Tanger, de sa substance pour se confiner au cadre échafaudé à Barcelone.

Vous comprendrez alors si vous prenez en compte deux éléments : d'une part le calendrier des futures présidences de l'UE et d'autre part l'hypothèse somme toute plausible, de la non application du traité de Lisbonne avant quelques années que la Présidence de l'UE assurée par l'Espagne en 2010, sera déterminante à plusieurs titres.

- Le Sommet de Paris, contrairement à ses ambitions initiales, n'aura rien fait d'autre que confirmer la pertinence des objectifs de Barcelone et notamment le caractère juridiquement contraignant, pour l'ensemble des partenaires de l'accord, des engagements souscrits en 1995. Ainsi dans la déclaration de Paris, il est confirmé que toutes les institutions nées de Barcelone demeurent valides et continueront à fonctionner normalement. Au final Paris n'aura, en bout de parcours, que rajouté quelques ersatz institutionnels pour asseoir la cogérance de l'UPM et tenter de créer les conditions de la prise en charge du concept de l'Union de Projets, via un secrétariat aux contours mal définis.
- En novembre 2008, les ministres des affaires étrangères vont devoir inventer, en l'absence de directives et de mandats clairs consensuels, la véritable architecture institutionnelle de ce l'on pourrait appeler un «d'objet politique non identifié». Cet exercice dans le contexte politique régional ne pourrait qu'aboutir à des juxtapositions d'instruments et d'organes qui finiront par brouiller le paysage et accuser davantage la paralysie de l'action commune. Le Secrétaire général de la future Union est un des principes imposés. On verra les problèmes que ne manquera pas de provoquer sa mise en œuvre. Il y a ensuite l'idée de représentants permanents, calqués sur le modèle de fonctionnement de l'UE. Enfin, nous avons le conseil des ministères des affaires étrangères qui possède les compétences et le pouvoir de décision. Mais ce qui est insolite, c'est le fait que le conseil des ministres dispose de l'essentiel des compétences opérationnelles sur le compte de l'institution du Sommet. Pour illustrer mon propos, je vous lis le dernier paragraphe de la déclaration du sommet de Paris, intitulé «observations finales», je cite : *"les participants soulignent que le processus de Barcelone : l'UPM, est une occasion historique de revitaliser le processus de partenariat euro-méditerranéen et de lui conférer une dimension renforcée"*. Donc, on maintient Barcelone. Le succès de cette initiative dépendra aussi en dernière analyse, des citoyens, de la société civile et de la participation active de secteur privé. Enfin «les chefs



*d'Etats ont donné mandat aux ministres des affaires étrangères de mettre au point, lors de leur prochaine rencontre en novembre, les modalités de la mise en place institutionnelle de cette initiative». (Vous noterez, au passage, que l'ambassadeur français chargé des négociations de l'UPM va quitter son poste pour d'autres fonctions à New York, et abandonner la responsabilité de ce dossier à un moment délicat. J'ajoute aussi que la présidence tournante de l'UE arrive à échéance le 1<sup>er</sup> janvier 2009. A cette date la France cèdera la place à la République Tchèque. C'est dire que même dans l'hypothèse où La France souhaitait garder la main au nom du parallélisme avec la co-présidence égyptienne, elle risquerait d'affronter des résistances européennes qui prennent de la vigueur avec les premiers signes de la crise économique. Au premier janvier 2009, ce sera Vaclav Klaus qui prendra formellement la relève du président Sarkozy à la tête de l'UE et quelque part le pilotage du projet. Nous sommes donc dans une situation qui me paraît personnellement d'une clarté limpide. Rien n'a changé, ou presque. Nous avons des institutions qui restent à fabriquer. Et je prends le pari avec vous qu'en novembre, il n'y aura pas d'accord satisfaisant sur les institutions, parce qu'on va se battre au sud pour le siège du Secrétariat, avec un arbitrage extrêmement difficile à rendre. Sans évoquer la personne du Secrétaire général et de son (ses) adjoint(s), puisqu'il est implicitement agréé que la présidence ou le secrétaire général de cette future institution sera européen dans l'hypothèse où le siège sera localisé au Sud.*

- Pour le reste, toutes les questions demeurent en suspens et sans réponse pour le moment. Ainsi, en est-il par exemple des réunions qui se tiennent dans le cadre du processus de Barcelone sur l'énergie, le tourisme, l'économie de savoir, et j'en passe. Est-ce qu'elles doivent être suspendues en attendant qu'une nouvelle structure soit mise en place ? Je n'en sais rien. Est-ce que les projets qui ont été identifiés vont vraiment aller jusqu'au bout ? C'est là un point essentiel, puisque qu'il n'y a pour l'heure aucune visibilité sur la question du financement. Faudra-t-il attendre 2013, l'année de l'adoption du prochain budget européen, comme le fait justement remarquer Si Jaïdi ? Sur ce chapitre financier et bancaire, gardons à l'esprit que le projet de création français à l'époque d'une banque euro-méditerranéenne avait été rejeté d'abord par Bercy avant les européens. Bercy ayant émis des réserves les plus expresses, justifiées et argumentées. On peut certes discuter ces arguments, mais c'est bien d'abord les français et les allemands ensuite qui ont conclu à l'inutilité d'une telle institution à l'époque. Or il me paraît personnellement difficile de mobiliser de l'argent simplement à partir de cette déclaration. De même que je ne vois pas, s'agissant des projets envisagés, ce qu'on peut faire de mieux que ce qui a déjà été tenté depuis des années sur le thème par exemple de la dépollution de la Méditerranée. (Plan Bleu). Le secteur privé n'ayant, par définition, pas vocation à s'y investir. Il faudrait donc lever des sommes de l'ordre de 2 ou 3 milliards d'euros pour des projets dont

L'importance et l'utilité ne se discutent certes pas, qui sont même sans doute économiquement rentables à terme mais pas financièrement. Si l'on prend le cas du Maroc par exemple, on voit avec quelles difficultés nous avons réussi financer partiellement l'assainissement des eaux urbaines, sachant que les capacités d'assainissement requises ne cessent d'augmenter depuis qu'on a généralisé l'eau potable. C'est vous dire, et tout le monde le sait autour de cette table, que c'est bien un des grands chantiers des quinze-vingt prochaines années. De même que nous savons tous que la plupart des bailleurs de fond sollicités depuis de nombreuses années pour nous venir en aide sur ce dossier, ont toujours trainé la patte, pour des raisons évidentes sur lesquelles on peut revenir si vous voulez dans le débat. J'ajouterai que les perspectives de ressources européennes pour le financement des politiques communes sont des plus sombres. La compétition pour l'accès à ces ressources sera féroce.

Donc, le processus Barcelone est toujours là, intact, même si il est demeuré, comme chacun sait, quelque peu otage de la crise au Proche orient. Et le sommet de Paris n'a pas échappé à cette donne. La déclaration de Paris, malgré le travail énorme qui a été fait par un certain nombre de délégations, dont la délégation marocaine, n'a rien pu faire pour neutraliser le comportement tactique classique de la délégation israélienne. Et donc, faute de mieux, on a abouti à un pseudo-arrangement qui, sur le fond ne fait que reprendre ce qui a été énoncé à Lisbonne, lors de la réunion euro-méditerranéen des ministères des affaires étrangères. On n'aura pas oublié, bien évidemment, de réaffirmer les «ultimes avancées» du sommet d'Anápolis. Donc, rien de significatif et de vraiment révolutionnaire dans la déclaration finale du Sommet. Ce qui, bien entendu, est en contraste avec les ambitions initialement affichées et les postures velléitaires traditionnelles de ce genre de cénacle que Washington ou le terrain s'empressent de démentir.

- Il y a en revanche une certitude, partagée par la plupart de ceux qui ont fait des déclarations après le sommet, que l'UPM n'est pas le lieu, ni pour Israël ni pour la ligue arabe, où se résoudra le dossier du Proche orient. A cela des raisons nombreuses et variées, mais la plus importante, que je voudrais ajouter à la contribution de Si Jaïdi, c'est que lors du sommet de Paris, comme à Barcelone, et malgré tous les débats qui ont précédé sa tenue, les protagonistes ne sont pas parvenus à mettre autour de la table deux acteurs centraux- un troisième est en train de le devenir- du jeu géopolitique et économique de la Méditerranée. Le premier est bien sûr les Etats unis qui reste le principal acteur bien plus important que l'Europe. Le second, c'est la Russie qui s'est réinvitée en Méditerranée comme le montre l'actualité récente (Base navale en Libye)
- Enfin l'Iran qui est enfin devenu après 2500 ans d'une patiente attente, un riverain de la Méditerranée à travers le Liban.

Nous sommes donc en présence d'une nouvelle configuration géopolitique qui est en totale rupture avec la tonalité dominante de la

déclaration de Paris. Et c'est sans doute là ma principale inquiétude, par rapport au devenir de cette Union et sa capacité non seulement à prendre acte mais à peser sur les réalités quotidiennes de cette région du monde.

Ces dimensions là, ajoutées aux déficiences constatées à Barcelone et qui ont fait l'objet de milliers de réunions, de pages de littérature, n'ont à aucun moment été prises en compte par la déclaration. Excepté peut être l'aspect institutionnel avec les réserves que j'ai formulées toute à l'heure.

Alors, la question finale qui vient à l'esprit est bien de dire : pourquoi faire tout cela ? Pourquoi a-t-on remis tout cela ?

J'ai pour ma part tendance à penser que ce sont essentiellement des enjeux de politique intérieure française qui ont justifié tout ce discours sur la méditerranée.

S'agissant du texte de la déclaration à proprement parler, je voudrais apporter un témoignage pour rappeler que les prémisses de cette déclaration sont nées à Tunis. En effet, une partie des rédacteurs de la déclaration de Paris s'étaient rencontrés à Tunis en 2005, à l'occasion d'un colloque organisé sur la Méditerranée par un magazine tunisien. Cette rencontre avait connu un climat de forte tension, compte tenu des propos de certains européens du nord à l'endroit des pays de la rive du sud de la Méditerranée, jugés inconvenants et déplacés par ces derniers. Ainsi, pour apaiser l'atmosphère et tenter de dégager des points de convergence, avec deux français aujourd'hui proches de l'actuel Président et deux maghrébins, nous nous sommes assis autour d'une table et nous avons couché le premier plan d'une déclaration pour plaider la création l'Union Méditerranéenne. Pour lever toute ambiguïté, j'assume la paternité du projet de document et j'approuve les améliorations et les amendements qui ont été introduites dans une série de réunions à Paris. Et c'est comme ça que l'idée le discours de Toulon avait un terrain déjà défriché. Toulon, terre d'immigration nord africaine quelle symbolique pour le projet de l'Union.

Le projet qui a voulu faire fi des préalables politiques et des considérations liées aux contraintes institutionnelles de l'Europe, allait rencontrer dans sa formulation initiale la résistance des allemands. Viendront ensuite les amendements au projet français initial lors du sommet de Rome.

Je vais conclure en apportant un éclairage qui me semble utile pour percevoir les enjeux de la négociation interne de l'UE par rapport à la Méditerranée. En effet, j'ai eu l'occasion d'observer au cours de ce processus que les «plus méditerranéens» ne sont pas nécessairement les pays riverains de la Méditerranée. Les conflits d'intérêts autour des exportations agricoles, le débat sur la délocalisation et l'enjeu du dossier des flux migratoires mettent souvent l'Europe riveraine de la méditerranée en porte à faux. Ce n'est pas nécessairement le cas des pays scandinaves et dans une moindre mesure l'Allemagne. Leur connaissance du terrain méditerranéen et leur engagement sincère pour le projet d'Union devrait nous rassurer dans la rive sud.

Sur le plan de la légalité et de l'orthodoxie, il est vrai que les Allemands ont été les plus en pointe. Mais les plus opérationnels dans la synthèse, mêlant les dimensions économiques, politiques, culturelles, énergétiques et toutes les déclinaisons possibles de ce projet, on retrouve l'Espagne qui a fait un travail remarquable avec l'Allemagne.

De manière générale, l'appréciation dominante portée par ces deux pays en particulier, à partir du bilan de Barcelone, peut être résumée de la manière suivante : On constate qu'on ne peut pas faire l'UPM uniquement avec les Européens. Que les partenaires du sud aient été dès le départ, c'est-à-dire en 1995, déficients au niveau des propositions, et dans la mobilisation d'un soutien populaire au projet. Que l'adhésion du sud à ce projet doit être appuyée par des réformes, par une gouvernance revue et corrigée, par un certain nombre de postures qui n'ont pas encore été prises et qui font que les Allemands comme beaucoup d'autres partenaires au sein de l'Europe doutent de la capacité de cette région du monde à accomplir tous les faits et gestes que requiert l'état de leurs économies, de leurs sociétés, de leurs démographies et de leurs défis environnementaux. Et donc qu'il faut sans doute marquer une pause, avant d'envisager des instruments plus volontaristes ou des démarches comparables à celles que l'UE a adoptées vis-à-vis des pays de l'ex-Europe orientale. Et c'est là où le statut que le Maroc essaie de négocier va avoir toute son importance. Et le fait que Paris n'ait pas produit de «miracle» nous donne paradoxalement plus de marge, à nous Maroc, pour mieux négocier un «statut avancé». Autrement dit, un statut plus élaboré que le partenariat de Barcelone, et qui au fond, n'est rien d'autre que l'espace économique européen traduit dans la relation UE-Maroc.

Il reste que très honnêtement, je ne pense pas que l'Europe soit préparée à adopter une posture équivalente à celle qu'elle a au sein de l'accord de libre échange qui a son mérite propre, et ses instruments de négociations. Il s'agit dorénavant d'admettre le Maroc sur le strapontin de l'UE. Voilà l'enjeu, le véritable enjeu, en tous cas vu du côté européen qui a pour référence et modèle l'espace économique européen. Les contraintes juridiques gouvernant les relations avec les pays tiers telles que déclinées dans le traité de Nice reprises et développées dans le projet de traité de Lisbonne offrent peu d'alternatives entre adhésion et association.

Dès lors il faut se poser la question : avons-nous les moyens de nos ambitions ?

Etre sur un strapontin, c'est subir la censure des pairs, c'est s'engager à des convergences essentiellement dans les domaines politiques avec ce qu'elles impliquent en termes de démocratie, de droits de l'homme, de liberté etc. Car c'est bien sur ces matières qu'il faut attendre que s'exerce la censure des pairs. Dans les autres domaines, économique et commercial notamment, nous n'avons pas beaucoup de difficultés à mettre en œuvre une politique économique qui soit en résonance positive avec celle de l'UE. Le vrai défi est bien celui d'une transition démocratique sereine avec ses contraintes en termes de gouvernance

territoriale, d'émergence d'une société citoyenne. Le facteur temps et ses modalités de gestion de la transition sont cruciaux.

C'est dire combien la prise en charge des enjeux lourds que recouvre un tel processus qui engage l'avenir de notre pays mérite que nous prenions le temps de la réflexion. Ce sont là des processus qui engagent un projet de société qui méritent un vrai débat, précédé sans doute d'une évaluation qui appellera des ajustements au niveau des institutions qui suivent ce genre d'exercices. L'exemple de la Norvège est éloquent du point de vue des exigences humaines et matérielles à satisfaire en vue d'assurer le pilotage stratégique d'un tel processus dans le temps. La contraintes qu'imposent ce statut en termes de gestion stratégique voire de gestion au quotidien, d'adaptation juridique d'un certain nombre de pratiques, doivent être pensées et intégrées en amont, car c'est bien de la transformation de la nature même de notre relation à l'Europe dont il est désormais question.

## Publications

### «Les cahiers bleus» :

1. «La Révision Constitutionnelle : *un vrai faux débat.*» n°1 - 2004.
2. «La réalité du pluralisme au Maroc». n°2 - 2004.
3. «Etat, Monarchie et religion». n°3 - 2005.
4. «Régulation et Etat de droit» n°4 - 2005.
5. «Presse écrite et transition» n°5 - 2006.
6. «Histoire et mémoire» n°6 - 2006.
7. «Droits de l'homme substitut aux idéologies ?» n°7 - 2006.
8. «Nation, nationalisme et citoyenneté» n°8 - 2007.
9. «Technocratie versus démocratie ?» n°9 - 2007.
10. «Acteurs religieux après le 16 mai 2003» n°10 - 2007.
11. «Autonomie et régionalisation» n°11 - 2008.
12. «Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée»  
n°12 - 2008
13. «Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut»  
(Prochain numéro)



## Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique (CAP)* est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheur adeptes du principe de «fertilisation croisée», cet espace de réflexion critique s'efforce de réunir les conditions d'un débat rigoureux selon une approche qui consiste à : *Réfléchir sur l'actualité pour en éclairer les thématiques profondes, ou à l'inverse réfléchir sur des thématiques de fonds pour éclairer l'actualité.*

<b>Collection «les cahiers bleus»</b>
N°12 - 2008 Disponible par Abonnement.
Dépôt Légal : 2004 / 2093 ISBN : 1113 – 8823 Reproduction interdite sans avis préalable
<u>Prochainement :</u> «Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut»



9, rue Tiddas, Hassan  
Rabat - Maroc  
Tél. : +212 (0) 537 76 28 58  
+212 (0) 537 66 12 48  
Fax : +212 (0) 537 76 98 91  
E-mail : [fes@fes.org.ma](mailto:fes@fes.org.ma)



مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد  
fondation abderrahim bouabid

121 rue de la Palestine  
Bettana -11040 - Salé  
Tél. : 0537 84 33 13/14  
Fax : 0537 88 02 23  
[fbouabid@wanadoo.net.ma](mailto:fbouabid@wanadoo.net.ma)