
La mutation progressive des relations entre le Maghreb et l'Union européenne au sein de l'espace pan-euro-méditerranéen

*Erwan Lannon**

La transformation profonde et durable des relations entre le Maghreb et l'Union européenne, qui a débuté au milieu des années quatre-vingt-dix, s'inscrit dans le contexte de l'édification progressive de l'espace pan-euro-méditerranéen. Cette intégration régionale économique (IRE) de première importance devrait atteindre sa maturité d'ici 2010-2015. En principe, la plupart des treize pays aujourd'hui candidats à l'adhésion à l'Union européenne (UE), y compris les trois pays méditerranéens candidats (Chypre Malte, Turquie), auront adhéré et la zone de libre échange euro-méditerranéenne aura été établie. Les autres zones de libres échanges euro-arabes¹ et inter-arabes² auront également, selon leurs propres calendriers, été instaurées.

Cette mutation progressive des relations euro-maghrébines est la conséquence de plusieurs événements majeurs dont :

- les effets de la conclusion de l'Uruguay Round et l'adoption du traité de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ;
- la création d'un partenariat euro-méditerranéen multidimensionnel et multisectoriel dont la Déclaration de Barcelone, de novembre 1995, constitue l'acte fondateur et qui concerne directement l'Algérie, le Maroc et la Tunisie et indirectement la Mauritanie³ ;

* Chercheur à l'Institut Européen de Gand.

Cet article est publié dans le cadre du programme PAI (Universités de Liège, de Gand et Université Libre de Bruxelles), services du Premier ministre - services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

1. Par exemple les zones de libre échange conclues (ou à conclure) entre des Pays Tiers Méditerranéens (PTM) et les pays de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE) ou encore entre des PTM et des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO).

2. La « zone de libre échange entre les pays arabes méditerranéens » et la « grande zone de libre échange arabe ».

3. Dès la Conférence de Barcelone, la Mauritanie a été conviée en tant qu'invité spécial aux réunions interministérielles euro-méditerranéennes. Il est peu probable mais pas unimaginable (étant donné le précédent de la Jordanie) que la Mauritanie, qui ne possède pas de rive méditerranéenne, devienne un jour un Pays Tiers Méditerranéens (PTM) à part entière.

- la conclusion de l'accord de partenariat dit de Cotonou⁴ entre les 15 États membres de l'UE et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dont fait partie la Mauritanie ;

- le retour de la Libye sur la scène internationale et la possibilité désormais offerte à ce pays maghrébin de rejoindre à terme le processus de Barcelone en tant que partenaire à part entière ;

- l'octroi du statut de candidat à l'adhésion à l'UE à la Turquie lors du Conseil européen d'Helsinki ;

- l'adoption des traités de Maastricht, d'Amsterdam puis de Nice consacrant la création d'une Europe politique puis de défense et préparant progressivement cette dernière aux prochaines vagues d'adhésion ;

- le lancement du projet de la grande zone de libre échange arabe et l'adoption de la déclaration d'Agadir relative à l'établissement d'une zone de libre échange entre les pays arabes méditerranéens.

Cette évolution est placée sous le signe du partenariat, dénominateur de relations qui demeurent toutefois encore très hétérogènes. Cette hétérogénéité ne résulte bien entendu pas seulement de la seule nature des relations entretenues par les pays du Maghreb avec leur premier partenaire commercial mais aussi des particularités des économies, des systèmes politiques, des dynamiques socio-culturelles propres à chacun des pays concernés. Les récentes visites du Président de la Commission européenne Romano Prodi au Maghreb et au Machrek, en janvier et février 2001, sont quant à elles révélatrices de l'intérêt porté par l'UE à cette région mais reflètent aussi les inquiétudes qui sont apparues du côté des partenaires de l'UE quant aux conséquences des transformations géopolitiques et géo-économiques de l'Europe à la fin du siècle dernier.

Le partenariat euro-méditerranéen, tel qu'il a été conçu entre 1993 et 1995, est aujourd'hui déjà en partie remis en question. À l'enthousiasme de Barcelone succèdent les désenchantements du processus du même nom (1). La récente déclaration d'Agadir et les différentes initiatives arabes et européennes visant à relancer le processus de Barcelone et à dynamiser le processus d'intégration régionale suscitent cependant un espoir qu'il conviendra de concrétiser rapidement afin de contrecarrer les effets pervers de ce qu'il convient d'appeler « l'après 11 septembre ».

Les désenchantements du processus de Barcelone : les bilans de la conférence euro-méditerranéenne interministérielle de Marseille

Les résultats de la quatrième conférence euro-méditerranéenne interministérielle et la façon dont elle s'est déroulée à Marseille les 15 et 16 novembre 2000 ont révélé les faiblesses et la fragilité du partenariat euro-méditerranéen. On rappellera d'abord que la réunion aurait dû se tenir dans un des pays du Maghreb membre du partenariat, la dernière conférence formelle ayant eu lieu à Stuttgart. On mentionnera également qu'il avait été envisagé, au début

4. Le texte de l'accord peut être consulté sur le site Internet du Secrétariat général du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, http://www.acpsec.org/fr/cotonou/accord_de_cotonou.htm

de la présidence française, de réunir les chefs d'États et de gouvernements et non pas les ministres des Affaires étrangères afin d'adopter éventuellement, de manière plus solennelle, le projet de Charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité. Force est de constater que le contexte proche-oriental a bouleversé ces perspectives.

Malgré une intense activité diplomatique, la présidence française n'a pas réussi à associer formellement l'axe Damas-Beyrouth à la table des discussions. Il convient de souligner qu'il s'agit là d'une première dans le cadre des réunions interministérielles euro-méditerranéennes et que c'est justement en permettant la tenue de réunions associant 12 partenaires méditerranéens dont Israël et ses voisins arabes que ce partenariat avait marqué des points par rapport au volet multilatéral du processus de paix, systématiquement boycotté par la Syrie et donc le Liban. Par contre, du côté maghrébin, la Libye a, après semble-t-il beaucoup d'hésitation, finalement accepté l'invitation de la présidence française en tant qu'« invité ». Il s'agit donc d'un nouveau petit pas en direction d'une adhésion de la Libye au processus de Barcelone (Voir ci-après).

Le report de l'adoption de la Charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité est, sans surprise, justifié dans la déclaration finale « *en raison du contexte politique* »⁵. Toutefois, les conclusions de la Présidence soulignent que les Ministres ont confirmé l'importance particulière qu'ils attachaient au projet de Charte, qui devrait, dans l'avenir, « *jouer un rôle très utile pour accompagner le développement de la confiance et renforcer la stabilité dans la région* ». On retiendra dans le bilan du premier volet de Barcelone (Politique - Sécurité) le développement d'un dialogue politique « *élargi à des thèmes sensibles et importants, tels que le terrorisme (...), les migrations et les échanges humains* ». Il a d'ailleurs été décidé « *sans attendre l'adoption de la Charte* », de renforcer le dialogue politique amorcé par les hauts fonctionnaires sur le terrorisme, les migrations et les échanges humains. Les 27 ministres estiment qu'il ne doit plus y avoir de « *sujets tabous dès lors qu'il s'agit de questions présentant un intérêt commun* ». D'autres secteurs susceptibles d'être abordés à l'avenir dans le cadre du dialogue politique euro-méditerranéen sont mentionnés dont : les évolutions régionales en matière de sécurité, le désarmement, le processus de consolidation de l'État de droit, le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, la sécurité des transports maritimes, la lutte contre la criminalité et, finalement, les « *trafics illicites de toutes sortes* ».

Les développements relatifs au second volet (économique - financier) du partenariat euro-méditerranéen sont, dans le cadre des conclusions formelles de Marseille, beaucoup plus longs que les précédents. L'heure était en effet à l'adoption d'une nouvelle enveloppe financière et d'un second règlement financier d'application régissant le programme MEDA d'appui aux réformes initiées par les partenaires de l'UE.

Avant la conférence, les Quinze sont parvenus, dans le cadre du Conseil de l'Union européenne, à arrêter le montant indicatif de l'enveloppe MEDA II

5. Point 11 des conclusions formelles de la présidence de la conférence euro-méditerranéenne de Marseille, 15 et 16 novembre 2000.

« à savoir 5,350 milliards d'Euros pour la période 2000-2006 »⁶ par rapport aux 3,425 milliards d'Euros du programme MEDA I (1995-1999). Mais cette augmentation doit être relativisée puisque l'on passe d'un programme quinquennal à un programme septennal.

« Le bilan de MEDA I a suscité de nombreuses critiques. Outre la complexité des procédures, c'est la lenteur dans le versement des crédits qui est en cause. Sur la totalité des sommes engagées, seuls 26 % des crédits ont fait l'objet de déboursments effectifs. Ainsi que le souligne un rapport du Sénat français, les discussions relatives à l'enveloppe financière de MEDA II se sont révélées très délicates :

« plusieurs pays d'Europe septentrionale principalement (Royaume-Uni, Autriche, Suède, Allemagne) mettaient en avant la faiblesse du taux d'exécution du premier règlement et l'ampleur du reliquat (de l'ordre de 2,5 milliards d'euros) pour limiter le montant d'aide à 4,2 milliards d'euros. Les pays de l'Union riverains de la Méditerranée (mais aussi le Portugal et la Belgique) plaçaient, pour leur part, pour la proposition plus ambitieuse avancée par la Commission, soit 6,7 milliards d'euros. Le montant finalement retenu s'établit au point d'équilibre entre ces positions contradictoires ».

Les lacunes du premier règlement financier autonome régissant l'aide financière européenne ont été en partie corrigées par l'adoption d'un nouveau règlement qui modifie entre autres le processus décisionnel⁷. Mais il est loin d'être certain que ces refontes techniques seront suffisantes et il faut, à l'instar du Parlement européen constater pour l'instant

L'incapacité de l'instrument financier actuel à soutenir directement le tissu économique-productif des pays partenaires et à faciliter concrètement l'intégration avec les systèmes industriels de l'Union européenne et, partant, entre entreprises européennes et entreprises méditerranéennes⁸.

On soulignera également que les conclusions de la Présidence ont précisé qu'il était nécessaire de renforcer le lien entre du programme MEDA et « la mise en œuvre des réformes engagées au titre des accords d'association ». Or, on est encore loin d'une mise en œuvre de la totalité des accords euro-méditerranéens d'association (les accords viennent seulement d'être conclus avec l'Algérie et le Liban tandis que les négociations sont en cours avec la Syrie).

L'équilibre des interventions financières extérieures de l'UE entre Pays d'Europe Centrale et Orientale et Pays Tiers Méditerranéens, tel que défini lors du Conseil européen de Cannes en juin 1995, n'est plus une réalité, s'il

6. Voir le point 31 des conclusions formelles de la présidence de la conférence euro-méditerranéenne de Marseille.

7. Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *Journal Officiel des Communautés européennes* (ci-après *JO*) n° L 311 du 12 décembre 2000, p. 1-8.

8. Rapport de la Commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Rapporteur : Jaime Valdivielso de Cué, A5-0204/2000, 27 juillet 2000.

l'a d'ailleurs jamais été. À ce propos, le rapport du Sénat français mentionné ci-dessus souligne que

« la part relative de la Méditerranée dans l'aide extérieure de l'Union, en particulier comparée avec les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), connaît une évidente érosion. (...) elle devait représenter 70 % de l'aide financière accordée aux PECO. Dans le cadre de MEDA II, elle ne dépassera pas 40 % de cette enveloppe. L'effort est-il à la mesure des besoins d'une zone forte de quelque 220 millions de riverains et des intérêts stratégiques de l'Europe dans les années à venir ? La question mérite sans doute d'être posée »⁹.

Sans aucun doute pourrait-on ajouter puisque c'est justement la présidence française qui avait négocié cet accord de principe lors du Conseil européen de Cannes de juin 1995. La lenteur du déboursement de l'aide mais aussi celle des ratifications des nouveaux accords par les 15 États membres, ne doit pas pénaliser les 12 partenaires méditerranéens alors que beaucoup d'indicateurs sont aujourd'hui dans le rouge dont ceux des niveaux d'investissements directs étrangers. Les ministres ont effectivement constaté que le niveau de l'investissement, notamment étranger (IDE), « restait insuffisant pour soutenir la croissance et stimuler l'offre des partenaires », ce thème méritant d'être « débattu à intervalles réguliers et institutionnalisés ». Les ministres ont également souscrit à la nécessité de « renforcer la cohérence des travaux des divers forums existants dans les domaines économique et social (patronats, syndicats, universités...) et de mieux prendre en compte leurs réflexions », ce qui nous paraît être effectivement fondamental.

Quant au troisième volet du partenariat euro-méditerranéen, le volet « social, culturel et humain », les ministres ont, à Marseille, avec réalisme « regretté que toutes les potentialités de ce volet n'aient pas été complètement exploitées, notamment en ce qui concerne les aspects sociaux, la société civile et la dimension humaine du Partenariat ». Dans le cadre des « orientations pour l'avenir », un consensus s'est fait sur la nécessité de prendre davantage en compte les « effets sociaux de la transition économique ». Il faut effectivement souligner que le « contexte marseillais » était particulièrement houleux qu'il s'agisse des réunions du Forum civil (syndicats, collectivités locales et ONG) ou des autres réunions alternatives (« l'autre sommet euro-méditerranéen »). De fortes critiques ont été émises à l'encontre du bilan du Partenariat, à propos de ses blocages et des effets sociaux du libre échange. Ainsi, les Ministres ont jugé nécessaire de réaffirmer la nécessité de prendre en compte les aspirations de la société civile en soulignant qu'il s'agissait d'une « dimension essentielle du Partenariat ». Ils ont également pris note « des recommandations formulées par les représentants des syndicats, des collectivités locales et des ONG réunis au sein du Forum civil ». L'importance de la « coopération décentralisée et de sa contribution à la réussite du Partenariat » a aussi été soulignée. Il s'agissait ici de répondre aux virulentes critiques émises à propos de la quasi-disparition de

9. Sénat français, Rapport n° 144 fait au nom de la Commission des affaires étrangères, Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 2000. Projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, texte déposé au Sénat le 27 septembre 2000.

ce terme dans la communication de la Commission adoptée en préparation à la conférence de Marseille (Voir ci-dessous). Les ministres ont également suggéré de « réfléchir à la mise en place d'un programme régional d'échanges scientifiques » et souhaité un « renforcement du soutien apporté à la société civile, notamment à travers le programme MEDA-Démocratie ». Au niveau culturel, trois programmes existants ont été mis en avant : la deuxième phase d'Euromed Héritage, le démarrage, le plus tôt possible en 2001, de la préparation d'Euromed Audiovisuel II et le lancement d'Euromed-Sciences humaines.

Les problématiques transnationales de proximité s'affichent régulièrement dans les quotidiens des deux rives de la Méditerranée avec la question de l'immigration clandestine et de tous les autres facteurs transnationaux de déstabilisation dont le terrorisme. Ces facteurs sont aussi intégrés, conformément à la Déclaration de Barcelone, dans le cadre du troisième pilier euro-méditerranéen¹⁰ (partenariat social, culturel et humain). À Marseille, les ministres ont entériné les conclusions de la « première réunion *ad hoc* des hauts fonctionnaires (octobre 2000) sur les migrations et les échanges humains » et recommandé la préparation concertée en 2001 d'un « programme régional dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ». Il s'agit là d'évolutions euro-méditerranéennes qui suivent l'adoption d'une « dimension externe » de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » européen créé à la suite de la réunion spéciale du Conseil européen de Tampere en octobre 1999¹¹. Le Conseil européen de Santa Maria de Feira de juin 2000 a, quant à lui, approuvé « le rapport sur les priorités de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures qui doivent être intégrées dans la stratégie extérieure globale de l'Union afin de contribuer à l'établissement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice »¹².

Les tentatives européennes de relance du partenariat euro-méditerranéen et les initiatives des pays arabes méditerranéens : l'accélération de l'intégration régionale et l'intégration au système commercial multilatéral

Les premières tentatives européennes de relance et de réorientation du partenariat euro-méditerranéen ont été initiées dès 1998, soit 3 ans seulement après le lancement du processus de Barcelone. Il convient de mentionner tout d'abord l'amélioration des relations euro-libyennes qui constitue un élément important des relations euro-maghrébines.

Les relations entre Tripoli et l'UE ont commencé à s'améliorer suite à l'extradition, le 5 avril 1999, devant une cour écossaise siégeant aux

10. Bien que certaines initiatives, concernant le terrorisme par exemple, puissent être adoptées dans le cadre du volet politique et sécurité.

11. Réunion spéciale du Conseil européen à Tampere des 15 et 16 octobre 1999 consacrée à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, conclusions de la présidence, section D : « Une action extérieure plus forte », points 59 et s.

12. Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19 et 20 juin 2000, conclusions de la présidence, section E : « Espace de liberté, de sécurité et de justice », point 51.

Pays-Bas¹³, des deux agents libyens soupçonnés d'avoir perpétré l'attentat de Lockerbie du 21 décembre 1988 et ce en raison de la « coopération du gouvernement libyen avec les autorités judiciaires françaises »¹⁴. Le Conseil a en effet adopté, le 16 avril 1999, c'est-à-dire au moment même de la tenue de la troisième conférence euro-méditerranéenne de Stuttgart, la position commune 1999/261/PESC¹⁵, suspendant les mesures restrictives prises à l'encontre de la Libye sur la base des résolutions 748 (1992) et 883 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Dans le cadre de la déclaration finale de la conférence euro-méditerranéenne interministérielle de Stuttgart, les ministres ont convenu que la Libye « deviendra un membre à part entière du processus de Barcelone dès que les sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies auront été levées et que la Libye aura accepté l'ensemble de l'acquis de Barcelone ». Le 13 septembre 1999, le Conseil a adopté une autre position commune (1999/611/PESC¹⁶) qui précise que le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, présenté le 30 juin 1999, « mentionne plusieurs éléments donnant à penser que les décisions récentes des autorités libyennes indiquent que le gouvernement libyen a renoncé au terrorisme ». L'UE a donc jugé par conséquent « opportun de lever les mesures restrictives qui continuent de s'appliquer à la Libye, à l'exception de l'embargo sur les armes ».

En janvier 2000, des discussions ont ensuite eu lieu concernant une éventuelle visite de Muammar Kadhafi à Bruxelles. Les responsables européens ont laissé entendre que cette visite ne serait possible qu'à la condition que la Libye accepte « sans conditions et par écrit l'acquis de Barcelone »¹⁷. Plusieurs jours plus tard, par le biais d'une *note verbale* transmise par Tripoli à la Commission européenne, la Libye a déclaré accepter les engagements du processus de Barcelone mais en aurait contesté certaines modalités¹⁸. Ceci a été considéré par la Commission comme « inacceptable » mais, à l'occasion du Sommet UE - Afrique qui s'est tenu au Caire les 3 et 4 avril 2000, une rencontre entre le Colonel Kadhafi et le président de la Commission européenne, Romano Prodi, a finalement eu lieu¹⁹. Cependant, la conclusion d'un

13. Voir la déclaration PESC/98/94 de la présidence au nom de l'Union européenne sur « l'évolution récente de l'affaire de Lockerbie », Bruxelles 18 septembre 1998.

14. Déclaration PESC/99/35 de la présidence au nom de l'Union européenne sur la Libye, Bruxelles, le 5 avril 1999.

15. Position commune 1999/261/PESC, du 16 avril 1999, définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, concernant la Libye, JO L 103 du 20 avril 1999, p. 1.

16. Position commune 1999/611/PESC du 13 septembre 1999 modifiant la position commune 1999/261/PESC concernant la Libye, JO n° L 242 du 14 septembre 1999 p. 31.

17. Dépêche AFP, 19 janvier 2000.

18. Dépêche AFP, 10 janvier 2000. Voir également à ce propos l'interview d'Abdel-Rahmane Chalqam, Ministre libyen des Affaires étrangères réclamant une révision du partenariat euro-méditerranéen. *Al-Abram Hebdo*, 29 novembre 2000, propos recueillis par Khaled Saad Zaghloul, disponible à l'adresse Internet suivante ; <http://www.ahram.org.eg/Hebdo/arab/ahram/2000/11/29/Invi0.htm>

19. D'autres rencontres ont également eu lieu entre le dirigeant libyen, le président français Jacques Chirac, le chancelier allemand Gerhard Schroeder et le chef du gouvernement espagnol José María Aznar.

accord euro-méditerranéen avec la Libye n'est apparemment pas pour demain.

L'Union européenne a également adopté une série de stratégies multi-formes visant à relancer et à recadrer le processus de Barcelone. Le premier document qu'il convient de mettre en avant est la « stratégie commune », adoptée par le Conseil européen du 19 juin 2000 de Santa Maria da Feira, « à l'égard de la région méditerranéenne »²⁰. Les stratégies communes, instruments majeurs de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), qui sont recommandées par le Conseil et adoptées par voie de consensus par le Conseil européen, sont en effet mises en œuvre « dans les domaines où les États membres ont des intérêts communs importants ». Le fait que la troisième stratégie commune²¹ ait été adoptée en faveur de la région méditerranéenne est donc symptomatique de la priorité accordée par l'UE à cette zone de proximité.

La première partie de la stratégie commune s'intitule avec ambition « vision de l'Union européenne pour la région méditerranéenne ». La stratégie commune remplit ici le rôle qui lui est conféré par le Traité sur l'Union européenne à savoir la définition d'une vision à long terme. Le point 6 de la stratégie commune reflète les évolutions récentes puisque cette dernière « englobe l'ensemble des relations de l'Union européenne avec tous ses partenaires dans le cadre du processus de Barcelone, ainsi que celles avec la Libye » mais « n'inclut toutefois pas les relations bilatérales de l'Union européenne avec les pays méditerranéens candidats à l'adhésion à l'Union européenne, lesquelles relèvent du processus d'adhésion »²². Ainsi, cette stratégie commune ne concerne pas les relations entretenues par l'UE avec la Turquie, Malte et Chypre mais inclut la Libye. Il s'agit ici de réorientations d'importance pour les pays du Maghreb qui changent véritablement la donne euro-méditerranéenne.

La seconde partie de la stratégie commune contient une série d'objectifs qui reprennent les dispositions de la plupart des textes euro-méditerranéens. Il s'agit en fait de couvrir l'ensemble des objectifs et dispositions adoptés dans le cadre du partenariat afin de pouvoir par la suite adopter, sur la base de cette stratégie commune, des actions et positions communes à la *majorité qualifiée*²³.

Le second document qu'il convient de mentionner s'intitule « un nouvel élan pour le processus de Barcelone »²⁴. Il s'agit d'une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen adoptée en septembre 2000 en vue de préparer la réunion de Marseille. Il serait trop long de détailler l'ensemble des développements de ce document, mais il convient de relever la lucidité du constat général d'un bilan du partenariat euro-méditerranéen

20. « Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne », JO n° L 183 du 22 juillet 2000, p. 5-11.

21. Les deux premières stratégies communes ont été adoptées à l'égard de la Russie et de l'Ukraine.

22. Point 6 de la Stratégie commune.

23. Voir l'article 23 du Traité d'Amsterdam.

24. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « en vue de préparer la quatrième réunion des ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères : un nouvel élan pour le processus de Barcelone », COM (2000) 497, 6 septembre 2000.

plus que mitigé et la volonté politique de trouver de nouvelles solutions pour relancer le processus dans un contexte en perpétuelle évolution.

La dimension extérieure du Marché intérieur européen a pris de l'importance au fur et à mesure des progrès réalisés par les États membres sur la voie de l'intégration. Un document de la Commission européenne de novembre 1999 cite le Commissaire européen Frits Bolkestein : « le marché intérieur doit également être en phase avec les évolutions internationales dans le contexte de la mondialisation. Dans ce domaine, les actions prioritaires portent à la fois sur la nécessité d'intégrer les règles convenues au niveau international dans notre cadre juridique (...) et sur les possibilités d'exporter nos règles du marché intérieur en dehors de l'UE - grâce au programme de partenariat Euro-méditerranéen (MEDA), par exemple »²⁵. Il s'agit clairement d'exporter le « modèle économique communautaire ». Le prochain *Round* des négociations commerciales multilatérales, qui aurait dû être lancé à Seattle, couvrira plusieurs questions essentielles pour le Marché intérieur, telles que les services financiers, les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics et le commerce électronique. L'association des partenaires méditerranéens aux évolutions permanentes du Marché intérieur et la définition d'une stratégie commerciale pan-euro-méditerranéenne pour le « Round du Millénaire » sont donc essentielles à la réussite du projet euro-méditerranéen de zone de prospérité partagée.

Deux autres documents sont à mentionner concernant la définition de cette stratégie commerciale euro-méditerranéenne. Le premier d'entre eux est la communication de la Commission adoptée le 23 septembre 1998 et intitulée : « Le partenariat euro-méditerranéen et le Marché intérieur »²⁶. Cette dernière propose un programme d'actions visant à faciliter la mise en place de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Il convient de noter que, dès l'introduction, la Commission précise que l'élargissement à l'Est ne se fera pas au détriment des relations entretenues par l'UE avec ses partenaires du Sud. Il s'agit donc aussi de rassurer les partenaires méditerranéens et, par le partage de l'expérience du Marché unique, d'associer plus clairement ces partenaires à la construction d'un espace pan-euro-méditerranéen. Le processus enclenché est complexe et ne pourra clairement se réaliser que sur le long terme. Dans ses conclusions, la Commission se propose de mettre l'accent sur : les douanes et les aspects fiscaux, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, les services financiers, la protection des données, la circulation des marchandises, le contrôle financier et l'audit.

Le second document est constitué des conclusions de la Présidence de la première réunion informelle des ministres euro-méditerranéens du commerce. Cette réunion, qui s'est tenue le 29 mai 2001 à Bruxelles, avait pour objet de « donner une impulsion aux aspects commerciaux du processus

25. Commission européenne : « Stratégie du marché intérieur : la Commission invite les institutions de l'UE et les États membres à collaborer afin d'améliorer les résultats. - Renforcer la dimension extérieure », 24 novembre 1999, http://europa.eu.int/comm/internal_market/ft/update/strategy/index.htm.

26. Communication de la Commission européenne sur « Le partenariat Euro-Méditerranéen et le Marché Unique », COM (1998) 538 final, 23 septembre 1998.

de Barcelone »²⁷. Selon les conclusions de la présidence, les ministres ont examiné « l'état de préparation d'un nouveau cycle de négociations commerciales à l'Organisation Mondiale du Commerce » et ont « exprimé leur conviction de la nécessité d'intensifier les consultations et la coopération entre eux en vue de s'accorder sur un ordre du jour large et équilibré pour des négociations commerciales multilatérales ». Ces dernières « devraient conduire également à l'extension des règles de l'OMC dans des nouveaux domaines et au développement et renforcement des règles et disciplines de l'OMC et à l'amélioration et au renforcement de celles qui existent, l'objectif étant d'accroître la transparence, la loyauté et la prédictabilité dans les relations commerciales et de réduire les risques de protectionnisme et d'unilatéralisme ainsi que de répondre à l'intégration rapide de l'environnement économique ». En d'autres termes, l'UE cherche clairement des alliés dans sa confrontation régulière avec les États-Unis dans le cadre de la procédure de règlements des différends de l'OMC.

Parmi les nombreux domaines de coopération envisagés, on notera plus particulièrement « l'offre de la Commission de fournir toute l'assistance nécessaire » à l'Algérie et au Liban dans leur processus d'accèsion à l'OMC. Les ministres ont considéré que « la création d'un espace attractif pour les investissements demande d'aller au delà du démantèlement progressif des tarifs douaniers vers la convergence du cadre législatif du commerce de tous les partenaires » et qu'il convenait donc « d'améliorer l'efficacité du secteur des services dans les pays partenaires méditerranéens ».

De plus, les « Ministres se sont mis d'accord sur la nécessité d'arriver à une libéralisation progressive et réciproque du commerce des produits agricoles en totale conformité avec les règles de l'OMC ». Il s'agit là d'une petite révolution qui révèle les inquiétudes euro-tunisiennes relatives à l'examen de l'accord euro-tunisien d'association par les instances de l'OMC. Les États Unis, le Canada et l'Australie n'ont en effet pas manqué de soulever dans le cadre de l'examen du Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC, des problèmes concernant la compatibilité de l'accord euro-tunisien avec les règles multilatérales et ce notamment à propos de l'exclusion des produits agricoles du libre échange²⁸.

On signalera finalement que d'autres domaines prioritaires sont envisagés dans les conclusions de cette réunion commerciale euro-méditerranéenne dont une « convergence des législations » pour « bénéficier pleinement du potentiel des Accords d'Association » et la création d'un Groupe de travail sur les règles d'origine « pour examiner les modalités et le calendrier pour l'introduction d'un

27. Réunion des ministres euro-méditerranéens du commerce, Bruxelles, 29 mai 2001. Conclusions de la Présidence.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/euro_med_partnership/conf/sct/trade_fr.htm

28. Trois accords euro-méditerranéens d'association sont entrés dans la phase d'examen du Comité des accords commerciaux régionaux depuis l'adoption des différents mandats, le 15 novembre 2000 pour Israël et le Maroc le 25 mars 1999 pour la Tunisie. Il s'agit d'« examiner, à la lumière des dispositions pertinentes du GATT de 1994, l'Accord euroméditerranéen entre les Communautés européennes et (le pays pertinent et de) présenter un rapport au Conseil du commerce des marchandises ». L'accord intérimaire euro-palestinien notifié à l'ome est « en attente d'examen » du fait de la complexité des situations juridiques, politiques et stratégiques.

modèle commun de cumul avec l'objectif d'étendre le Système Pan-Européen de cumul de l'origine à tous les partenaires méditerranéens »²⁹.

Il convient de mentionner la visite au Maghreb, en janvier 2001, du Président de la Commission européenne Romano Prodi. Robert van der Meulen Chef de l'Unité Maghreb (Direction générale « Relations extérieures ») de la Commission européenne a eu l'occasion de préciser que l'objectif de la visite du Président Prodi « *consistait à faire comprendre clairement à nos Partenaires de la Méditerranée Sud que l'Union européenne ne leur porte en aucun cas une attention moindre, au moment où elle s'élargit à l'Europe centrale et orientale* ». Il faut souligner qu'il s'agit de la première visite du Président dans cette région et que ceci « *n'est pas une coïncidence* ». Le fonctionnaire européen précité précise en effet que l'UE aimerait « et le Président l'a dit partout – voir s'accroître la coopération avec le Maghreb et avec tous les pays du Processus de Barcelone (...) nous n'avons pas mentionné de perspectives précises. Le président Prodi se rend bien compte que, dans l'intégration sous-régionale, il peut y avoir – et il existe – des problèmes politiques. Mais il a essayé de démontrer à nos partenaires la nécessité économique de l'intégration, en d'autres termes les coûts énormes d'un « non-Maghreb »³⁰. Cet appel n'est pas resté sans réponse.

En effet, parmi les récentes initiatives des pays arabes méditerranéens, qui incontestablement traduisent une véritable volonté politique d'intégration, il convient tout d'abord de mentionner la Déclaration d'Agadir et ensuite l'intégration progressive des pays arabes méditerranéens tels que l'Algérie dans le système commercial multilatéral, qui constituent toutes deux des vecteurs d'intégration et des facteurs d'unité de l'espace économique pan-euro-méditerranéen.

La réunion d'Agadir a été organisée en « *application des résolutions du 13^e Sommet arabe qui s'est tenu à Amman, au Royaume Hachemite de Jordanie* » a donné naissance à la Déclaration d'Agadir « *relative à l'établissement d'une zone de libre échange entre les pays arabes méditerranéens* »³¹. Cette déclaration, signée le 8 mai 2001 par les ministres des Affaires étrangères du Maroc, de la Jordanie, de la Tunisie et de l'Égypte, sous la présidence de Mohammed VI, constitue indéniablement un événement important.

Il faut tout d'abord noter l'apparition du vocable « pays arabes méditerranéens », particulièrement symptomatique de la stratégie envisagée. Dans le cadre de la déclaration, les gouvernements des quatre pays participants se sont déclarés convaincus de l'importance de « soutenir la coopération arabe commune et en vue de l'établissement et du développement de la grande zone arabe de libre échange et dans le but de contribuer aux efforts déployés pour la création d'un marché arabe commun ». Deux éléments sont

29. Réunion des ministres Euro-Méditerranéens du commerce, Bruxelles 29 mai 2001, Conclusions de la Présidence,

http://europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/euro_med_partnership/conf/sect/trade_fr.htm

30. Dossier spécial Euromed, « La visite du Président Prodi dans le Maghreb », édition n° 18, 29 janvier 2001, p. 1-2.

31. Le texte étudié est celui publié sur le site Internet du Ministère marocain des Affaires étrangères et de la coopération à l'adresse suivante <http://www.maec.gov.ma/>

à retenir. C'est à partir « des accords bilatéraux qui les lient et en relation avec les conventions de partenariat conclues avec l'Union Européenne », et « en perspective des échéances de l'année 2010 liées à l'instauration d'une zone euro-méditerranéenne de libre échange » qu'est née l'initiative arabo-méditerranéenne. Il s'agit aussi clairement de rechercher de « nouvelles formules qui soient adaptées aux orientations économiques modernes sur les scènes régionale et internationale ».

Quatre décisions, qui constituent le volet opérationnel de la déclaration d'Agadir, ont été adoptées par les ministres des Affaires étrangères :

« 1. œuvrer pour la création d'une zone élargie de libre échange regroupant les pays arabes méditerranéens, tout en restant ouverte aux autres pays arabes ;

2. charger des groupes de travail formés d'experts des quatre pays membres de soutenir le cadre politique et de mettre en place les mécanismes nécessaires à l'instauration de cette zone ;

3. tenir des réunions périodiques des groupes d'experts en vue de préparer le projet de convention pour la création de la zone élargie de libre échange ;

4. désigner une commission de hauts fonctionnaires pour évaluer les rapports des groupes d'experts en vue de présenter une conception globale à soumettre, dans les plus brefs délais, aux ministres des Affaires étrangères ».

La perspective d'une telle IRE s'inscrit clairement dans ce qu'il convient d'appeler le « nouveau régionalisme » (ou « régionalisme ouvert ») qui se caractérise par la recherche d'une compatibilité avec les règles multilatérales, contrairement au régionalisme fermé qui consiste à former des blocs commerciaux. La recherche de cette conformité s'est traduite par l'insertion, dans le corps de déclaration d'Agadir de la mention : « *conformément à la charte de la Ligue Arabe et aux principes énoncés dans les conventions de l'Organisation Mondiale du Commerce* ».

Selon une étude réalisée par l'OMC en 2000, le nombre total d'accords commerciaux régionaux serait de 240 (dont 172 sont entrés en vigueur). L'étude précise également que les Amériques et la « région euro-méditerranéenne » sont les deux zones où les intégrations régionales sont les plus nombreuses³². Il est clair que dans ce contexte multilatéral, la réalisation effective d'une « zone élargie de libre échange regroupant les pays arabes méditerranéens », permettrait notamment :

- de contrebalancer l'impact de l'élargissement de l'UE (à l'Est et au Sud), de renforcer le poids des pays arabes face à une UE élargie et donc d'éviter une marginalisation économique des pays arabes en limitant les effets de polarisation des échanges sur l'UE ;

- de tenter de limiter une trop grande « contamination » des relations euro-arabes par les événements du Proche-Orient ;

- de contourner les contentieux inter-maghébins ;

- de développer le commerce inter-arabe et de renforcer l'attrait des marchés arabes aux yeux des investisseurs étrangers.

32. World Trade Organization, Committee in Regional Trade Agreements : « Mapping of Regional Trade Agreements, Note by the Secretariat, WT/REG/W/41, 11 Octobre 2000, point 11.

La Déclaration d'Agadir est un signal politique fort. Cette Déclaration se profile comme étant une véritable stratégie commune arabo-méditerranéenne à moyen et long terme. Tout dépend désormais de l'effet d'entraînement de cette dernière. Il ne faut pas non plus oublier les projets de l'Union du Maghreb Arabe et du Conseil de Coopération du Golfe, même s'il est vrai que l'approche apparaît aujourd'hui trop dispersée au point où il est urgent de recadrer l'ensemble des projets d'IRE arabes dans le cadre d'une vision et d'une stratégie globales. Ainsi le processus d'ire maghrébine peut-il continuer sur la voie de l'Union douanière et du marché commun maghrébin, intégrés dans la stratégie maghrébine de développement commun, tout en s'appuyant sur la grande zone de libre échange arabe. Incontestablement depuis deux ou trois ans et surtout depuis l'aggravation de la situation au Proche Orient, la mise en œuvre des premiers accords euro-méditerranéens et l'accession et les demandes d'accession de pays arabes à l'OMC, il existe une volonté politique plus ferme pour faire avancer le processus d'intégration des économies arabes dans le système commercial multilatéral et pan-euro-méditerranéen.

L'intégration progressive des pays arabes méditerranéens dans le système commercial multilatéral constitue en effet un vecteur d'intégration et un facteur d'unité de l'espace pan-euro-méditerranéen. Les accords euro-méditerranéens d'association conclus par le Maroc et la Tunisie ont ainsi notamment pour objectif la « *pleine intégration de* (leurs économies respectives) *à l'économie mondiale* »³³. L'accession à l'OMC n'est cependant pas une condition à la participation au partenariat euro-méditerranéen.

Sur les 141 membres de l'OMC au 31 mai 2001, figurent 8 partenaires méditerranéens de l'UE (Chypre, Égypte, Israël, Jordanie³⁴, Malte, Maroc, Tunisie, Turquie) sur 12 ainsi que la Mauritanie. Autrement dit, pour le Maghreb, deux pays manquent à l'appel : l'Algérie et la Libye. L'Algérie bénéficie toutefois du statut d'observateur. En juillet 2001, outre ce pays, figuraient notamment sur la liste des gouvernements ayant le statut d'observateurs : le Liban, mais aussi l'Andorre, la Bosnie Herzégovine, l'ancienne République de Macédoine, la République Fédérale de Yougoslavie. En d'autres termes, la couverture de l'OMC sur le pourtour méditerranéen devrait bientôt être quasi-complète.

L'Algérie a posé officiellement sa candidature à l'OMC le 25 septembre 1995³⁵, dans le cadre d'une communication et un mémorandum sur le commerce extérieur a été présenté par le candidat. Le secrétariat de l'OMC précise qu'en mai 2001, les sujets faisant l'objet de discussions dans le cadre du groupe de travail comprennent, entre autres, l'agriculture, le système douanier et le propriété intellectuelle³⁶. En d'autres termes, la perspective de l'accession ne relève pas du court terme. La Libye n'a quant à elle pas posé sa

33. Voir le préambule des deux accords.

34. Depuis le 11 avril 2000.

35. Conformément à une décision adoptée par le Conseil Général de l'OMC, le 31 janvier 1995, le groupe de travail chargé de l'accession de l'Algérie au GATT 1947 a en effet été transformé en groupe de travail d'accession à l'OMC.

36. Organisation Mondiale du Commerce : « accessions : individual accessions - Current status of individual accessions », Mai 2001 :

http://www.wto.org/wto/english/thewto_e/acc_e/status_e.htm

candidature à l'OMC. Elle peut toutefois demander le statut d'observateur ce qui, il convient de le souligner, n'implique pas automatiquement une demande d'accession à l'OMC.

L'hétérogénéité actuelle des statuts des pays maghrébins vis-à-vis de l'OMC (membre, candidat ou non-membre) doit être prise en compte non seulement dans le cadre du processus d'intégration euro-méditerranéen mais aussi dans la perspective de l'établissement d'une zone de libre échange entre pays arabes méditerranéens. Dans ce cas de figure, l'accession unanime des pays maghrébins aux droits et obligations du système commercial multilatéral stimulera, en principe, la convergence des politiques menées par ces pays et augmentera l'attractivité de ces marchés dans un contexte pan-euro-méditerranéen. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si la procédure d'accession de l'Algérie à l'OMC est plus longue que prévue et si la Libye estime judicieux de ne pas soumettre, dans un avenir proche, sa candidature, il faudra alors, dans le cadre du processus d'intégration euro-méditerranéen, mais aussi au niveau de l'UMA et dans la perspective de la zone de libre échange projetée par la Déclaration d'Agadir, nécessairement tenir compte de la persistance de ces différents statuts vis-à-vis de l'OMC. Dans le cadre des intégrations euro-méditerranéenne et arabo-méditerranéenne, il faudrait ainsi envisager des mesures correctives susceptibles de limiter les possibles détournements des échanges et les risques de polarisation sur les partenaires euro-méditerranéens membres de l'omc au détriment des pays non-membres de l'OMC.

On soulignera que la Libye, à l'instar de la Mauritanie (qui est cependant considérée comme Pays Moins Avancé dans le cadre de l'OMC), ne mettent pas en œuvre le processus d'ajustement et de libéralisation induit par la conclusion d'un accord euro-méditerranéen d'association. Si la Libye devient membre à part entière du processus de Barcelone, elle devra alors respecter un certain nombre d'obligations multilatérales reprises au niveau des accords euro-méditerranéens d'association. On voit donc combien ces différents processus d'intégration (multilatéral et régionaux) demeurent étroitement liés.

Quelle place pour le Maghreb dans l'espace pan-euro-méditerranéen en construction ?

Il apparaît indispensable de souligner que désormais une très forte différenciation existe entre les pays méditerranéens candidats à l'adhésion à l'UE (Chypre, Malte et Turquie) et les pays non-candidats. Cette différenciation va s'accroître au fur et à mesure des progrès réalisés par les pays méditerranéens candidats dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion. Il existe ainsi un risque accru d'instrumentalisation du dialogue interministériel euro-méditerranéen à des fins de politiques nationales et ce à court et moyen-terme. Les blocages éventuels de ces processus d'adhésion pourraient en effet, à l'avenir, perturber le processus de Barcelone. Cette dimension nous paraît, du moins pour l'instant, ne pas avoir été suffisamment prise en compte dans le cadre du processus de Barcelone et notamment au niveau des réunions interministérielles. Ainsi serait-il opportun d'amorcer un dialogue sur l'évolution future des relations entre pays méditerranéens candidats et pays méditerranéens non-candidats, l'ensemble des pays maghrébins pouvant à ce titre jouer un

rôle moteur dans l'élaboration de cette nouvelle réflexion qui doit nécessairement s'inscrire dans un cadre pan-euro-méditerranéen.

Face aux évolutions en cours dont la conclusion et la mise en œuvre de l'ensemble des accords euro-méditerranéens d'association et la perspective de l'adhésion des trois pays méditerranéens candidats, il convient pour les pays du Maghreb de poursuivre une stratégie multiforme à la fois pan-euro-méditerranéenne, qui implique notamment la conclusion d'accords bilatéraux avec les PECO, et pan-arabe, la déclaration d'Agadir constituant incontestablement l'embryon de cette stratégie. Le partenariat euro-méditerranéen va, dans les années à venir, connaître un « recentrage arabe » du fait du « départ » progressif de trois pays méditerranéens non-arabes (Chypre, Malte et Turquie) et de l'élargissement du partenariat à d'autres pays arabes tels que la Libye, voire les pays du Conseil de Coopération du Golfe, le cas de l'Irak demeurant beaucoup plus hypothétique.

Avec le plan d'action adopté à Valence en avril 2002, les 27 partenaires du partenariat euro-méditerranéen ont souhaité, au niveau politique et sécurité, renforcer le dialogue en matière de promotion des aspects « prévention des conflits » et de « gestion des crises ». Ils ont aussi confirmé le mandat concernant les travaux portant sur la Charte de paix et de stabilité. Aux termes du plan d'action, la question du terrorisme doit être appréhendée à travers une approche « multidisciplinaire globale » et sous le signe du partenariat. Le rôle des Nations Unies est reconnu par l'ensemble des participants. Il faut aussi mentionner la question des « Partnership Building Measures » qui conforte les orientations des conclusions de la réunion de Marseille. On relèvera ainsi parmi les principaux objectifs : le désir de favoriser un « langage commun » en matière stratégique. Le développement de mécanismes de prévention des crises et le renforcement des mesures partenariales (réseau EuroMesco, réunions de diplomates euro-méditerranéens...) sont retenues dans les priorités. Au niveau du partenariat économique et financier ce sont les questions de la mise en œuvre effective des accords d'association euro-méditerranéens et des accords de libre échange sud-sud qui sont mis en avant de même que l'ensemble des règles techniques (services, conformité, règles d'origine) liées au processus d'intégration au marché euro-méditerranéen. Ce ne sont donc pas les projets qui manquent mais si ces projets et ses objectifs ne sont pas rapidement mis en œuvre et réalisés, l'effet conjugué des prochains élargissement de l'UE, des tensions au Proche et au Moyen-Orient et des retards enregistrés dans le calendrier euro-méditerranéen pourraient cependant bien mettre à mal ce plan d'action et le partenariat euro-méditerranéen tel que conçu à Barcelone en novembre 1995.

Il ne faut pas non plus oublier les raisons essentielles de l'échec du dialogue euro-arabe amorcé dans les années soixante-dix. Si les attentes politiques des pays arabes, à savoir essentiellement une prise de position plus ferme de l'Union européenne sur les questions palestinienne et israélo-arabe (et aujourd'hui à propos de l'avenir de l'Irak et de la « guerre contre le terrorisme »), ne sont pas suffisamment prises en compte, le boycott syro-libanais pourrait bien perdurer et fragiliser le processus de Barcelone. Il faut aussi un appui plus conséquent et véritablement effectif aux processus de réformes mis en œuvre par les partenaires de l'Union et il semble évident que la simple réforme technique du programme MEDA est largement insuffisante

face aux défis qui attendent les 27 partenaires. Finalement, il conviendrait de développer considérablement, et ce dans un esprit de partenariat véritable, le troisième volet, social, culturel et humain du processus de Barcelone. Le partenariat euro-méditerranéen, il faut le rappeler, doit avant tout être conçu au bénéfice des peuples de l'espace euro-méditerranéen.