

# **L'Union européenne et ses périphéries méditerranéennes : entre intégration et nouvelle politique de voisinage**

**Par Azouz Ben Temessek  
Assistant à la Faculté de Droit de Sfax**

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union européenne (U.E.) a entré dans une nouvelle phase historique. Une population totale de plus de 450 millions d'habitants et un produit intérieur brut de près de 10000 milliards d'euros conféreront à une Union élargie à 25 pays un poids politique, géographique et économique bien plus important sur le continent européen<sup>1</sup>.

L'élargissement va stimuler la croissance et créer de l'emploi dans une U.E. fondée sur des valeurs communes et le respect des libertés fondamentales. Il va redessiner les mouvements de personnes, de capitaux, de biens et de services et accentuera ainsi la diversité des cultures et des traditions. Au-delà des frontières extérieures, l'élargissement va remodeler les relations économiques et politiques que l'Union entretient avec d'autres parties du globe.

L'élargissement donne, donc, un nouvel élan aux efforts déployés pour se rapprocher des 385 millions d'habitants des pays qui se trouveront aux frontières extérieures terrestres et maritimes de l'U.E., à savoir la Russie, les Nouveaux Etats Indépendants occidentaux et les pays du Sud de la Méditerranée<sup>2</sup>.

Avec l'adhésion des nouveaux Etats membres, l'U.E. aura plus intérêt encore à renforcer ses relations avec ses nouveaux voisins. Au cours de la prochaine décennie et au-delà, la capacité de l'U.E. à garantir à ses citoyens la sécurité, la stabilité et le développement durable ne pourra plus être dissociée de l'intérêt qu'elle portera à une coopération étroite avec ses voisins de l'Est et du Sud.

L'interdépendance politique et économique de l'U.E. et de ses voisins est déjà une réalité. En s'affirmant parmi les grandes devises internationales, l'euro a ouvert de nouvelles perspectives d'intensification des relations économiques.

Une proximité géographique accrue signifie que l'Union élargie et ses nouveaux voisins de l'Est et du Sud auront un égal intérêt à appuyer les efforts déployés pour favoriser les flux transnationaux de commerce et d'investissement et un intérêt commun plus important encore à œuvrer de concert pour lutter contre les menaces transfrontalières du terrorisme à la pollution atmosphérique.

Les pays voisins du Sud de la Méditerranée sont des partenaires essentiels à l'U.E. pour assurer un renforcement mutuel de la production, de la croissance économique et du commerce extérieur, pour garantir la stabilité politique et l'Etat de droit dans un espace élargi et favoriser les échanges de capital humain, d'idées, de savoirs et de cultures.

L'U.E. a le devoir envers ses citoyens et ceux de ses nouveaux Etats membres, mais aussi envers ses périphéries méditerranéennes, de maintenir la cohésion sociale et le dynamisme économique. Elle doit promouvoir la coopération et l'intégration régionale et sous-régionale, condition préalable à la stabilité politique, au développement économique et à la réduction de la pauvreté et des divisions sociales dans leur environnement commun.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission « L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, COM (2003) 104 final.

<sup>2</sup> Les Nouveaux Etats Indépendants sont : Ukraine, Moldova et Belarus. Les pays du Sud de la Méditerranée sont : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Jordanie, Syrie, Liban, Autorité palestinienne et Israël.

L'ensemble des politiques de l'U.E. (étrangère, de sécurité, commerciale, de coopération au développement, environnementale...) devront être portées à la hauteur de l'événement. Pour ce faire, en novembre 2002, le Conseil Affaires générales et relations extérieures de l'U.E. a lancé les travaux concernant l'initiative en faveur d'une Europe élargie et ouverte à ses voisins de l'Est et du Sud : c'est la nouvelle politique européenne de voisinage.

En décembre 2002, le Conseil européen réuni à Copenhague a confirmé que l'U.E. devait saisir l'occasion de lancement de la nouvelle politique européenne de voisinage pour faire progresser ses relations avec ses voisins de l'Est et du Sud sur la base de valeurs commune<sup>3</sup>.

Il a rappelé que l'U.E. était déterminée à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà de ses nouvelles frontières. Il a invité l'U.E. à renforcer les relations avec ses périphéries méditerranéennes en s'attachant à promouvoir les réformes entreprises dans cette région ainsi qu'un développement et un commerce durables dans le cadre d'une démarche à long terme.

Il est clair, dès lors, qu'au-delà des relations existantes, la nouvelle politique européenne de voisinage a pour objectif de proposer aux voisins méditerranéens de l'U.E. la perspective d'un degré élevé d'intégration économique, notamment à travers une intégration progressive au marché intérieur communautaire ainsi qu'un approfondissement de la coopération politique, culturelle et sociale.

L'U.E. et ses périphéries méditerranéennes sont déterminées à saisir cette occasion pour renforcer leurs relations, promouvoir la stabilité, la sécurité et la prospérité, sur la base d'un partenariat solidaire et d'intérêts communs. L'approche est fondé sur le partenariat, une appropriation commune et sur la différenciation.

L'U.E. et ses voisins méditerranéens souhaitent ainsi donner, par la voie de la nouvelle politique de voisinage, une nouvelle dimension aux accords d'association déjà conclus dans le cadre de processus de Barcelone, dans tous leurs volets, à travers l'approfondissement de leurs relations politiques, économiques, sociales, culturelles et scientifiques, de même que leur coopération en matière de sécurité et d'environnement. La coopération transfrontalière, transnationale et intra régionale ainsi que la responsabilité partagée pour la prévention et la résolution de conflits et la gestion des catastrophes naturelles font également partie de cette nouvelle politique européenne de voisinage.

Le niveau d'ambition des relations futures entre l'U.E. et ses périphéries méditerranéennes dans la perspective de la nouvelle politique de voisinage dépendra du degré d'engagement des deux parties à défendre les valeurs communes et de leur capacité à mettre en application les engagements pris. Le progrès des relations reflètera pleinement les efforts et les résultats concrets accomplis pour atteindre les priorités établies d'un commun accord.

Les plans d'action constituent l'instrument par excellence choisi par l'U.E. et ses voisins méditerranéens en vue de mettre en œuvre la nouvelle politique de voisinage. Ces plans d'action, couvrant une période de trois à cinq ans, permettront une mise en application plus ciblée des mécanismes mis à disposition par les accords d'association conclus entre l'U.E. et les pays méditerranéens en vue d'une intégration plus forte des structures économiques et sociales et scientifiques des voisins méditerranéens à celles de l'Union. Ce processus prévoit également de favoriser et de soutenir le rapprochement de la législation, des normes et des standards méditerranéens vers ceux de l'U.E. dans les domaines couverts par les plans d'action.

Les plans d'action, dont le caractère évolutif garantit leur adaptation aux besoins et aux spécificités des voisins méditerranéens, favoriseront également le développement et la mise

---

<sup>3</sup> Notamment la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit, principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'U.E.

en œuvre de politiques visant à faire augmenter la croissance économique, l'emploi et la cohésion sociale, de réduire la pauvreté et de protéger l'environnement, contribuant ainsi, à long terme, à l'objectif d'un développement durable tout en prenant en compte l'équilibre nécessaire entre l'accélération de la dynamique d'ouverture et de modernisation des économies des voisins méditerranéens de l'U.E. et l'impératif d'un développement socio-économique durable.

L'U.E, avec sa nouvelle politique de voisinage, a fixé, en avance, son comportement à l'égard de ses voisins méditerranéens. Qu'attendront-les pays méditerranéens de la nouvelle politique européenne de voisinage : une véritable intégration qui peut aller loin ou simplement une redynamisation de ce qui existe déjà dans le cadre des accords d'association ?

Il est avéré que la nouvelle politique européenne de voisinage est indispensable et a déjà prouvé sa valeur, mais qu'il n'en reste pas moins indispensable que l'U.E. s'appuie sur les résultats obtenus en renforçant son engagement vis-à-vis de ses périphéries méditerranéennes qui sont déjà dépourvus de toute perspective d'intégration politique **(I)** et espérant uniquement à une intégration économique de plus en plus accrue **(II)**.

### **I- Des périphéries méditerranéennes dépourvus de toute perspective d'intégration politique :**

Les deux années de mise en œuvre de la nouvelle politique européenne de voisinage ont permis de constituer une assise solide pour des relations renforcées entre l'U.E. et ses voisins méditerranéens. On constate l'existence d'un cadre politique unique, des plans d'action avec les partenaires méditerranéens qui instaurent des engagements mutuels concrets ainsi qu'un dialogue consolidé et productif avec la plupart des partenaires méditerranéens. On indique aussi la création d'un nouvel instrument financier qui améliorera considérablement la qualité de l'assistance européenne et fournira des fonds supplémentaires pour soutenir les réformes des périphéries méditerranéennes de l'U.E.

La nouvelle politique européenne de voisinage se fonde sur le postulat selon lequel l'U.E. a un intérêt vital à ce que ses voisins méditerranéens se développent sur le plan commercial tout en faisant preuve d'une plus grande stabilité et d'une meilleure gouvernance.

Si la responsabilité de ces changements incombe avant tout aux pays méditerranéens eux-mêmes, l'U.E. peut, dans une large mesure, encourager et soutenir leurs efforts de réforme. Il est, donc, dans l'intérêt mutuel de l'U.E. et de ses voisins méditerranéens de bâtir une relation plus forte et plus profonde.

La nouvelle politique européenne de voisinage se distingue toujours du processus d'élargissement de l'U.E. Une coopération considérablement renforcée avec l'U.E. est parfaitement envisageable pour les pays méditerranéens sans perspective d'adhésion et d'intégration politique à la clef **(A)**.

Pour aider les voisins méditerranéens à poursuivre des programmes de réformes exigeants et coûteux, l'U.E. doit être en mesure de leur présenter une offre plus intéressante. L'U.E. peut faire davantage dans les domaines économiques et commerciaux, qu'il s'agisse de l'assouplissement des formalités de délivrance des visas, de la gestion de la migration, des contacts interpersonnels ou encore des contacts entre les administrateurs et les représentants des autorités réglementaires<sup>4</sup>. L'U.E. peut aussi agir davantage en matière de coopération qu'elle soit politique, régionale ou financière. Certaines de ces actions auront un coût certain qui n'est, toutefois, pas prohibitif et certainement inférieur à celui de l'inaction.

---

<sup>4</sup> Communication de la Commission « Renforcement de la politique européenne de voisinage », 14 décembre 2006, COM (2006) 726 final.

Pour parvenir à ces objectifs, les Etats membres de l'U.E. devront jouer leur rôle. Les améliorations envisagées dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage visant une prévalence de l'intégration économique dans les relations euro-méditerranéennes exigeront tant un engagement politique sans faille qu'un engagement économique et financier de même ampleur. La Commission européenne engage aussi les mesures nécessaires pour garantir que les considérations politiques liées à la nouvelle politique européenne de voisinage soient pleinement intégrées dans tous les aspects de ses propres travaux. Simultanément, il sera important de poursuivre un dialogue ouvert entre l'U.E. et ses périphéries méditerranéennes afin de renforcer le sentiment d'appropriation mutuelle vis-à-vis de la nouvelle politique européenne de voisinage **(B)**.

### **A- Tout sauf les institutions**

Le tissu relationnel de l'U.E. avec le bassin méditerranéen est singulier dans la mesure où il est empreint d'une évidente maturité puisque ancien, passionnel et houleux, corollaire d'un héritage colonial.

Lors des décennies 1960 et 1970, l'U.E. a signé des accords de coopération avec les Etats méditerranéens. Puis, le souci de dépasser le seul prisme commercial, le nouveau contexte géopolitique des années 1990 (issu du démantèlement de l'URSS) et la programmation de l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale ont justifié un rééquilibrage de la politique extérieure de l'U.E. vers la Méditerranée. Ce fut l'objet de la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone des 27 et 28 novembre 1995 où les ministres des affaires étrangères adoptèrent la « déclaration de Barcelone ». Document de nature politique, cette dernière affichait des objectifs très ambitieux :

- instaurer un espace commun de paix et de stabilité fondé sur les principes fondamentaux de respect des droits de l'homme et de démocratie ;
- construire une zone de prospérité partagée laquelle serait réalisée par la création d'une zone de libre-échange entre l'U.E. et ses partenaires ainsi qu'entre les pays méditerranéens entre eux ;
- développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et le rapprochement des peuples.

Ces trois dimensions s'inscrivent dans un cadre bilatéral traditionnel : accords d'association avec l'U.E. conjugués (c'est l'élément novateur) à une coopération horizontale, ingrédient indispensable pour satisfaire les objectifs précités<sup>5</sup>. Ces accords sont gérés par un conseil et un comité d'association fonctionnant sur un mode interétatique classique (décisions adoptées à l'unanimité entre représentants des gouvernements).

Le bilan est connu. Il est fortement contrasté. L'approche multilatérale sur le plan politique a été enrayée par le conflit régional (israélo-palestinien) et sous-régional (Sahara occidental). Ces divisions ont eu un impact sur la coopération intra régionale, tel le refus de négocier des accords de libre-échange avec l'Etat hébreu rendant ainsi impossible la constitution d'un marché commun ou bien encore ont favorisé l'échec de l'Union du Maghreb Arabe<sup>6</sup>.

D'aucuns de préconiser devant l'échec de l'approche globale du partenariat de recentrer celui-ci vers une dimension sous-régionale, le Maghreb en l'occurrence (le dialogue 5+5 y

---

<sup>5</sup> Elle repose sur des réunions régulières des ministres des affaires étrangères, des réunions ministérielles thématiques ou sectorielles et le comité euro-méditerranéen (réunion des hauts fonctionnaires).

<sup>6</sup> L'acte constitutif de l'Union de Maghreb Arabe a été signé à Marrakech en 1989 entre la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye. L'objectif visait à créer une zone de libre-échange puis une union douanière.

participe<sup>7</sup>). Il est patent que la réalisation de grands projets de nature intermaghrébine pourrait contribuer à l'émergence d'une structuration du Maghreb qui ainsi pourrait être le pont entre le monde arabe et l'Europe<sup>8</sup>.

Les progrès relatifs aux droits de l'homme dans la région sont extrêmement faibles, ce que révèle l'existence de régimes autoritaires qui pratiquent un contrôle très étroit de l'information et plus généralement sont à l'origine de multiples déficits en matière de liberté et de bonne gouvernance<sup>9</sup>.

Ce sont les traditionnels accords verticaux qui ont été avantagés essentiellement le volet économique, c'est-à-dire l'instauration de la zone de libre-échange prévue à l'horizon 2008. Néanmoins, l'asymétrie des échanges commerciaux a prévalu. C'est une approche centrée sur le démantèlement tarifaire industriel qui a ainsi longtemps été privilégiée laquelle a eu pour corollaire une contraction des recettes budgétaires des Etats par la réduction des droits de douane. Le commerce des produits agricoles devait être progressivement libéralisé sous forme de protocoles additionnels or l'adoption de ces derniers a tardé, pénalisant, avec acuité, les pays fortement exportateurs comme la Tunisie et le Maroc. Par ailleurs, les barrières techniques telles que les normes sanitaires et phytosanitaires posées par l'U.E. entravent le développement des échanges entre les pays des deux zones concernées. Les services ont été également exclus des accords de libre-échange.

La situation économique des pays de la rive sud de la Méditerranée ne s'est pas améliorée. Bien que ces derniers soient entrés en phase de ralentissement démographique durable, les effets ne seront perceptibles que vers 2015-2020. De plus, ils sont marqués par un haut taux de chômage. Le revenu moyen stagne, il demeure près de dix fois inférieur à la moyenne européenne. Le taux d'analphabétisme est élevé et ils ne reçoivent que 1,1% des investissements directs étrangers dans le monde.

L'aide financière qui transite par le programme MEDA a présenté des défaillances. Sur la période 1995-1999, sur un total de 4,5 milliards d'euros engagés, seulement 890 millions, soit 26% du total, ont été décaissés<sup>10</sup>. Par ailleurs, il y a eu de nombreuses irrégularités dans la gestion des fonds dont la responsabilité incombe à la Commission européenne<sup>11</sup>.

L'instrument MEDA 2 (2000-2006) avec une enveloppe de 5,35 milliards d'euros connaît un taux de décaissement acceptable de l'ordre de 83% en 2003<sup>12</sup>. Une autre avancée significative résulte de la création en 2002, au sein de la Banque européenne d'investissement, de la « Facilité Euro-méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat » dont les fonds sont issus des ressources propres de la Banque et de crédits confiés par l'U.E. Son objet consiste à soutenir le développement des entreprises locales ainsi que les projets de coopération régionale Sud-Sud et les projets d'intérêts communs à l'Union et aux pays méditerranéens par l'octroi de prêts à long terme, apports de fonds propres et aides non remboursables pour le financement de l'assistance technique des projets. Les Etats bénéficiaires devraient se voir allouer de 8 à 10 milliards d'euros entre 2002 et 2006, soit deux milliards par an.

Sous couvert de lutte contre l'immigration clandestine, la préoccupation sécuritaire imprègne fortement le partenariat Euro-Med. Les obstacles à la circulation des personnes

---

<sup>7</sup> Cette rencontre réunit les cinq pays du Sud européen (France, Italie, Espagne, Portugal et Malte) et les cinq pays de l'Union de Maghreb Arabe.

<sup>8</sup> Ortega (M.) : « Le Maghreb et l'U.E. : un partenariat privilégié », Paris, 25 octobre 2004, Institut d'Etudes de Sécurité de l'U.E.

<sup>9</sup> Constats corroborés par le rapport annuel sur le développement humain dans le monde arabe lequel a été publié en avril 2005 par le Programme des Nations Unies pour le Développement.

<sup>10</sup> Blum (R.), rapport d'information, n° 1297 de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française sur l'avenir du processus euro-méditerranéen, 16 décembre 2003, p.12.

<sup>11</sup> Parmi les irrégularités, on relève le défaut d'appel d'offre, des délégations faites à des structures privées extérieures et l'absence de contrôle de ces dernières.

<sup>12</sup> Rapport annuel 2004 sur la politique de développement et l'aide extérieure de la C.E., p.82.

n'ont eu de cesse d'être renforcés surtout après les événements du 11 septembre 2001. Le visa est en fait un puissant filtre empêchant les riverains du Sud d'accéder librement à l'Europe. Or, il n'y a pas de raisons sérieuses de ne pas libéraliser les déplacements liés à des visites de famille ou à des motifs personnels. La crainte que ces derniers se transforment en séjours clandestins n'est pas fondée. La zone méditerranéenne ne saurait être réduite à une aire économique et financière.

Il est également incontestable que les échanges culturels ainsi que le facteur humain représentent la dimension oubliée des accords de partenariat euro-méditerranéens et ceci quoique ces derniers constituent le fondement d'un réel partenariat. La société civile qui coexiste avec les structures institutionnelles a maintes fois réclamé de mettre l'accent sur cet aspect, mais son influence sur la prise de décision dans le partenariat est demeurée limitée.

En 2003, l'ex-Président de la Commission européenne, Romano Prodi, a mis en place un groupe de sages chargé d'entamer une réflexion approfondie sur la place du dialogue interculturel et ses enjeux pour la Méditerranée. Le rapport qui en est issu a arrêté pas moins de vingt recommandations<sup>13</sup>. Parmi celles-ci, on relève la création d'un nouveau triangle institutionnel avec un Conseil euro-méditerranéen de la culture et de l'éducation, une Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne et une Fondation euro-méditerranéenne. D'autres propositions d'actions visent à privilégier l'apprentissage des langues du voisin, l'enseignement comparatif des religions et des cultures et la promotion de la mobilité et des échanges laquelle ne doit absolument pas être circonscrite à une élite universitaire<sup>14</sup>.

Les Etats méditerranéens ont particulièrement appréhendé l'élargissement, la crainte récurrente souvent évoquée étant le désengagement de l'U.E. à leur égard. Aujourd'hui, force est de reconnaître que les nouveaux adhérents reçoivent des fonds sans aucune commune mesure avec ceux alloués à MEDA 2.

Si les Etats méditerranéens ne sont pas candidats à l'adhésion, ils ne souhaitent, cependant, pas devenir les partenaires oubliés. Il est certain qu'il existe chez tous les pays voisins de l'U.E. une ferme volonté de dépasser le cadre juridique actuellement en vigueur. La nouvelle politique de voisinage est présumée répondre à ces aspirations.

La nouvelle politique de voisinage de l'U.E. recèle une pluralité d'objectifs avec une prégnance sécuritaire incontestable. Il est indéniable que cette nouvelle politique marque une forte détermination de rompre avec un modèle qui semblait jusqu'ici prévaloir et qui tendait à assimiler un rapprochement progressif à une adhésion inéluctable. C'est ce qu'il illustre la formule de Romano Prodi qui a fait florès « tout sauf les institutions ».

Désormais, l'U.E. prône un statut juridique intermédiaire qui n'aurait rien de réducteur puisqu'il est proposé un nouveau contrat lequel inclut plus d'intégration économique mais tout en veillant à écraser, du moins dans un premier temps, l'éventualité d'une intégration politique.

## **B- Prévalence de l'intégration économique**

L'U.E. peut et devrait s'employer à étendre à ses périphéries méditerranéennes les effets bénéfiques de l'élargissement sur la stabilité politique et économique et à réduire les éventuels écarts de prospérité. A cet effet, elle devrait inscrire sa démarche dans une vision claire des relations plus étroites et plus cohérentes qu'elle souhaite entretenir avec ses voisins méditerranéens à moyen et à long terme.

---

<sup>13</sup> Rapport du groupe des sages « le dialogue entre les peuples et les cultures de l'espace euro-méditerranéenne », Commission européenne, Office des publications officielles des C.E., Luxembourg, 2004.

<sup>14</sup> A cet égard, le programme Tempus (programme de coopération pour l'enseignement supérieur) qui consiste essentiellement en l'attribution de bourses de mobilité individuelle a été élargi aux pays méditerranéens en 2002.

Pour la décennie à venir ou pour une période plus longue, l'U.E. devrait s'efforcer de consolider et de concentrer sa nouvelle politique de voisinage à l'égard de ses périphéries méditerranéennes sur deux objectifs généraux, à savoir :

- œuvrer avec ses partenaires méditerranéens pour réduire la pauvreté et créer un espace de prospérité et de valeurs partagées, fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalière renforcée et une prévention conjointe des conflits ;
- subordonner l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les partenaires méditerranéens en matière de réforme politique et économique et l'inscrire ainsi dans un cadre différencié.

La mise en place d'un marché paneuropéen ouvert et intégré, fondé sur des règles compatibles ou harmonisées et sur la poursuite de la libéralisation, aurait d'importantes retombées positives, économiques et autres pour l'U.E. et ses voisins méditerranéens.

L'existence d'un cadre politique, réglementaire et commercial qui renforce la stabilité économique et institutionnalise l'Etat de droit attirera les investisseurs dans les pays partenaires méditerranéens et réduira leur vulnérabilité aux chocs extérieurs. La poursuite de l'ouverture des marchés au moyen d'accords préférentiels couvrant les biens et les services sera d'autant plus bénéfique si elle s'accompagne de mesures visant à faciliter l'activité économique. De plus, pour garantir un développement durable, il faut que chacun comprenne que l'adoption d'un éventail plus large de politiques, dont la protection de l'environnement, imprimera un rythme plus rapide à la croissance économique.

La coopération dans les domaines de la recherche et de la science peut être source de progrès technologique. L'acquis communautaire constitue un modèle éprouvé pour l'établissement de marchés viables et l'adoption de normes communes en matière de produits industriels, de services, de transport, d'énergie et de réseaux de télécommunications, de protection de l'environnement et des consommateurs, de santé, de conditions de travail et d'exigences minimales de qualité. L'U.E. pourrait accorder une aide au développement plus importante et mieux ciblée à l'appui de la réforme afin de contribuer à la mise en place des capacités administratives nécessaires et d'atténuer les coûts sociaux de la transition.

L'U.E. devrait, donc, offrir à ses voisins méditerranéens de nouvelles perspectives d'intégration économique dans le cadre de sa nouvelle politique de voisinage en contrepartie de leurs progrès concrets dans le respect des valeurs communes et la mise en œuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles, notamment dans l'alignement de leur législation sur l'acquis communautaire. Plus spécifiquement, elle devrait leur offrir une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration économique et de la libéralisation en vue de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Si un pays méditerranéen atteint ce niveau, il est aussi proche qu'il peut l'être de l'U.E. sans être Membre et sans perspective d'adhésion<sup>15</sup>. L'U.E. devrait, alors, se montrer disposé à coopérer étroitement avec les pays voisins méditerranéens désireux de progresser dans la réforme et à les aider à renforcer leur capacité de transposition et de mise en œuvre de certains pans de l'acquis communautaire.

Il paraît, dès lors, que l'intégration économique est l'élément-clé de la nouvelle politique européenne de voisinage. La libéralisation des échanges et la convergence des législations (pour ne pas dire une reprise en bonne et due forme de l'acquis communautaire) doivent recréer les conditions de la dynamique du marché intérieur à l'échelle du continent européen et du bassin méditerranéen.

La littérature théorique disponible sur l'économie politique de l'intégration économique régionale nous rappelle que si l'échange est un irremplaçable créateur de richesse, l'extension

---

<sup>15</sup> Discours prononcé par le l'ex-Président de la Commission européenne Prodi lors de la sixième conférence mondiale du réseau ECSA qui s'est tenue à Bruxelles les 5 et 6 décembre 2002.

du domaine de la concurrence doit être accompagnée du maintien d'un niveau suffisant de coopération entre les Etats et au sein même de ces Etats. Toutefois, l'expérience conduit à penser qu'une politique d'intégration économique est très exigeante à la fois politiquement et techniquement.

A l'échelle mondiale, l'U.E. ne possède pas ou du moins pas encore (à la différence des Etats-Unis, puissance hégémonique) les bases d'un leadership structurel. Sa position se construit de manière privilégiée sur son leadership directionnel et sur la potentialité d'un leadership instrumental (l'U.E. n'est-elle pas déjà une coalition d'Etats ?). Toutefois, à l'échelle régionale, l'U.E. a montré sa capacité à user non seulement de son leadership directionnel et instrumental pour structurer ses relations avec les pays méditerranéens voisins mais aussi son leadership structurel.

En même temps, l'U.E. n'a pas encore montré dans sa nouvelle politique de voisinage sa capacité à user de son leadership structurel pour attirer les pays de la périphérie méditerranéenne dans la bonne voie. Il convient de souligner l'absence de procédure, de critère, de finalité, d'instrument et de statut caractérisant la nouvelle politique européenne de voisinage.

Bizarrement, la longue liste d'initiatives à caractère ambitieux et prometteur que la communication de la Commission européenne s'engage à lancer n'est que la suite d'une modeste série de dispositions à caractère instrumental et institutionnel. On en redoute, en outre, le caractère purement déclaratif, puisqu'elle ne contient pas de référence à des effets contraignants ni pour les participants ni pour les acteurs intéressés ou d'obligation d'engagements obligatoires pour ceux-ci.

Pour traiter avec la zone méditerranéenne, l'U.E. ne dispose que de politiques bilatérales nationales, d'instruments multilatéraux inefficaces (MEDA), de projets de traités et/ou de zone de libre-échange (totalement méconnus des peuples d'un côté comme de l'autre), d'une absence de vision stratégique, d'une valse hésitation constante entre un discours innovant (partenariat, voisin privilégié...) et une pratique traditionnelle (la loi du plus fort, quel que soit le discours, impose ses choix...). Il convient de remarquer que le développement futur de l'acquis communautaire et la gestion de l'accord de l'espace économique européen ont exigé la création de plusieurs organes communs. Les accords avec les périphéries méditerranéennes de l'U.E. sont en principe fondés sur la coopération intergouvernementale classique.

A la différence, la forte institutionnalisation présentée par la pesante supra structure supranationale et intergouvernementale de l'U.E. dont les décrets exécutifs et judiciaires sont directement exécutoires dans les systèmes politiques des pays membres, le régime commercial, que l'U.E. instaure avec ses périphéries méditerranéennes, ignore toute création de pouvoir législatif, établit un pouvoir exécutif extrêmement faible, crée des mécanismes de règlement de différend inégaux et prévoit la mise à pied d'une bureaucratie inefficace.

L'intégration économique impose à chaque pays deux registres d'engagements : des engagements collectifs à l'égard des autres pays (volet interétatique) et des engagements individuels à internaliser les règles collectives, c'est-à-dire, à ajuster les structures intérieures du pays de manière à se conformer aux obligations internationales.

Les données des études économiques tendent à montrer que si rien ne devait changer dans la structure socio-économique des pays de la périphérie méditerranéenne, tout devait rester à l'identique. Le libre-échange avec l'U.E. donnerait non seulement un bilan maigre en termes de croissance, mais serait coûteux et risqué en terme socio-économique. Or, cela suppose des profonds changements institutionnels dans les pays méditerranéens voisins. La nature de la politique d'accompagnement de l'ouverture des périphéries méditerranéennes est donc centrale. En même temps, l'intégration des pays méditerranéens dépend non seulement de leurs propres politiques commerciales et économiques, mais également de celles de leurs partenaires européens.

D'emblée, on peut dire que la nouvelle politique européenne de voisinage concerne seulement une intégration que l'on pourrait appeler de « second niveau », c'est-à-dire non pas, comme avec le Mexique, un accord d'intégration directe au cœur d'un des grands pôles de l'économie mondiale (Europe, Amérique du Nord, Asie), mais un accord périphérique à l'un de ces pôles (une régionalisme périphérique et non une participation à ce que l'on pourrait appeler centrale en utilisant la vieille distinction centre/périphérie). C'est la régionalisation périphérique.

Les bases du régionalisme, indépendamment des domaines concernés par les accords de libre-échange, sont les jeux d'intérêts et les interdépendances. Les théories d'économie politique internationale apportent deux éclairages précieux. Elles démontrent, d'abord, que les relations commerciales internationales forment, sous certaines conditions, un système. La théorie de la stabilité hégémonique discute le rôle de l'hégémonie dans la formation d'un système commercial ouvert. Selon cette théorie, l'économie internationale étant composée de nombreux Etats de tailles différentes, l'absence d'une autorité supranationale capable de leur imposer la coopération interdit toute possibilité d'action collective durable<sup>16</sup>. Seule la présence d'un pays hégémonique assure la stabilité de l'économie internationale dans la durée.

La puissance de l'U.E. a été utilisée pour dicter les règles du jeu économique sur ses périphéries méditerranéennes. C'est l'U.E., la puissance hégémonique régionale, qui fixe le calendrier, les paramètres des délibérations et impulse la dynamique. La nouvelle politique européenne de voisinage est une initiative unilatérale de l'U.E. qui répond à la fois à une préoccupation interne et à une demande externe. La nouvelle politique européenne de voisinage est, donc, liée à l'intérêt propre de l'U.E. de consolider sa prospérité économique et sa sécurité en faisant de ses voisins méditerranéens des alliés et en leur prouvant que les intérêts économiques de l'U.E. relèvent aussi de leur propres intérêts.

C'est l'U.E., puissance hégémonique, qui instaure le libre-échange. Les positions sont asymétriques. La puissance hégémonique propose le libre-échange alors qu'elle n'a rien à concéder, ayant déjà abaissé ses barrières douanières. Les pays méditerranéens, invités à pratiquer le libre-échange, qui sont des pays très fortement protectionnistes, sont appelés à supporter l'essentiel du coût de la libéralisation du commerce extérieur.

A la forme « domination-intégration économique » dont pourrait être porteuse la régionalisation nord-américaine s'oppose une forme de « domination-exclusion » dans le cas de la nouvelle politique européenne de voisinage de l'U.E. On touche ici au problème général que pose le nouveau régionalisme pour les pays méditerranéens voisins.

La politique de l'U.E. vis-à-vis de son voisinage méditerranéen souffre de nombreux problèmes dont un problème de cohérence, un problème de construction (absence de volonté de créer une véritable politique extérieure) et un problème identitaire du côté européen.

Du point de vue extérieur, la politique de l'U.E. face à sa périphérie méditerranéenne manquait de clarté. L'U.E. possède une vision éclatée de son voisinage. Elle est marquée par l'ambivalence, l'ambiguïté et parfois même les contradictions. Toutefois, ces lacunes ne peuvent pas ignorer l'existence des apports avancés par la nouvelle politique européenne de voisinage.

---

<sup>16</sup> Kebabdjian (G.) : « Les théories de l'économie politique internationale », Paris, Seuil, 1999.

## **II- Des périphéries méditerranéennes bénéficiaires de l'apport de la nouvelle politique européenne de voisinage:**

La genèse de la nouvelle politique européenne de voisinage repose sur une initiative lancée en mars 2002 par le ministre des affaires étrangères britannique (Jacques Straw) lequel suggérerait d'élaborer une nouvelle approche au sujet des voisins méditerranéens de l'U.E.

Le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002 avait précisé que l'Union demeurerait résolue à éviter la formation de nouveaux clivages au bassin méditerranéen et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union.

Ce qui n'était encore qu'une très vague recommandation va connaître un début de concrétisation avec les communications de la Commission européenne de mars et de juillet 2003<sup>17</sup> qui seront suivies d'un document d'orientation en mai 2004 qui affine et précise la démarche à suivre<sup>18</sup>. L'ensemble a fait l'objet d'une large approbation par les chefs d'Etats et des gouvernements de l'U.E. en juin 2004.

Afin de concevoir les instruments de cette nouvelle politique européenne de voisinage, la Commission européenne a instauré, dès juillet 2003, un groupe de travail (Task Force) lequel est placé sous l'autorité du commissaire en charge des relations extérieures et de la politique de voisinage.

Concomitamment, l'instauration de la nouvelle politique européenne de voisinage a été constitutionnalisée dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>19</sup>, ce qui lui confère inéluctablement une plus grande visibilité et une véritable pérennité. Mais le rejet français par voie référendaire du texte de la constitution le 29 mai 2005, corroboré par le non néerlandais le 1<sup>er</sup> juin 2005 laisse augurer un retrait définitif du traité.

D'aucuns s'interrogent sur ce que revêt véritablement cette volonté illustrée par cette formule diplomatique avantageuse « définir un cercle d'amis » ? Lorsque l'on dissèque les textes, il en ressort manifestement que l'offre n'est aucunement révolutionnaire dans son sens étymologique, elle pourrait plutôt être qualifiée de modérément novatrice. Néanmoins, force est de reconnaître qu'elle intègre quelques ingrédients innovants tel le nouvel instrument de voisinage destiné à la coopération transfrontalière et transnationale **(A)**.

Il est, donc, avéré que la nouvelle politique européenne de voisinage pourrait et devrait être renforcée, en particulier, si l'on considère le coût potentiel prohibitif qu'aurait la non-assistance aux voisins méditerranéens dans leurs efforts de réformes. L'U.E. doit faire des propositions attrayantes à ses partenaires de voisinage, en leur garantissant de meilleures perspectives en matière d'échanges et d'investissements, en facilitant les contacts interpersonnels et les déplacements de courte durée effectuée pour des motifs légitimes, en déployant une plus grande énergie pour la résolution des conflits gelés et en créant des possibilités supplémentaires de mobilisation de fonds. L'U.E. doit aider les pays méditerranéens désireux d'entreprendre des réformes à le faire plus rapidement, mieux et à un moindre coût pour leurs citoyens. Elle doit également fournir davantage d'incitations et convaincre ceux qui continuent d'hésiter **(B)**.

---

<sup>17</sup> Communication de la Commission « L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, COM (2003) 104 final.

<sup>18</sup> Communication de la Commission « Politique de voisinage », document d'orientation, 12 mai 2004, COM (2004) 373 final.

<sup>19</sup> L'article 57-1 de la constitution indique « 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 européenne et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ».

## **A- Les opportunités de la nouvelle politique européenne de voisinage offertes aux périphéries méditerranéennes**

L'examen détaillé de l'offre parait, à première vue, attrayant pour ses destinataires méditerranéens. Elle s'avère une invitation à participer au marché intérieur de l'U.E., mais également à souscrire à certains programmes communautaires notamment dans les domaines de l'éducation<sup>20</sup>, de la recherche, de l'environnement et de l'audiovisuel ainsi qu'à contribuer au renforcement de la coopération sur les questions de gestion des frontières transfrontalières. En fait, « il s'agit d'évoluer vers des relations comparables à celles qui caractérisent aujourd'hui l'espace économique européen » comme l'a déclaré la Commission européenne dans sa communication du 11 mars 2003.

Cette perspective implique une lutte conjointe contre les risques écologiques (pollution atmosphérique, maritime, aquatique, gestion des déchets toxiques et nucléaires), la menace terroriste, la criminalité organisée. Concomitamment, il est primordial afin de dynamiser les échanges d'assurer la compatibilité et l'interconnexion entre les différents réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications. Une efficacité accrue dans la mise en œuvre de ces différents objectifs sera optimisée par le développement de la coopération intra régionale et régionale.

Toutefois, la nouvelle approche entend également inclure la promotion du dialogue interculturel. La Commission européenne mentionne à cet égard « qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance du dialogue entre les civilisations et des échanges libres d'idées entre personnes de culture, de religions et de traditions différentes »<sup>21</sup>.

Le Comité des régions, dans un avis rendu quelques mois après la Communication précitée de la Commission, a partagé cette dernière préoccupation puisqu'il a déclaré qu'il s'agit d'un élément fondamental de la nouvelle politique européenne de voisinage<sup>22</sup>. En effet, il est manifeste qu'une pleine coopération entre les pays suppose nécessairement que chaque peuple ait une connaissance de l'autre et de sa culture. Cette préoccupation rend indispensables et incontournables les échanges d'enseignants et de jeunes et plus globalement une réelle libre circulation des hommes de chaque côté de la frontière qui ne peut être circonscrite aux seuls marchandises ou capitaux. Cette dimension est incontestablement le défi majeur de ces prochaines années qui servira d'aune à la crédibilité de la nouvelle politique européenne de voisinage<sup>23</sup>.

Il y a inéluctablement une contrepartie pour les partenaires méditerranéens. Ces derniers doivent s'engager à respecter les valeurs démocratiques de l'Union (droits de l'homme, droits des minorités, la bonne gouvernance, les principes de l'économie de marché et du développement durable), à assurer la mise en application de réformes politiques et économiques et à aligner leur corpus normatifs sur l'acquis communautaire, condition obligatoire pour accéder au marché intérieur.

Il est indéniable que l'objectif sécuritaire sous-tend cette nouvelle donne. Le souci essentiel est d'éviter que les périphéries méditerranéennes ne deviennent des espaces de confrontation. Il s'agit de promouvoir la stabilité au-delà des frontières et aussi d'éviter de

---

<sup>20</sup> La Commission européenne a proposé la création d'un programme spécifique adapté aux pays méditerranéens « Tempus Plus », Communication « la nouvelle génération de programmes communautaires d'éducation et de formation post 2006 », 9 mars 2004, COM (2004) 156 final.

<sup>21</sup> Communication de la Commission « L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, COM (2003) 104 final, op.cit., p. 16.

<sup>22</sup> Avis du Comité des régions sur la communication de la Commission européenne sur l'Europe élargie, 6 novembre 2003.

<sup>23</sup> A cet égard, le volet dialogue interculturel dans le cadre du processus de Barcelone a fait l'objet de pistes de réflexions très approfondies dans le rapport du groupe des sages présenté en décembre 2003.

nouvelles lignes de démarcation. Les attentes ainsi exprimées ont, d'ailleurs, été corroborées par « la stratégie européenne de sécurité », adoptée par le Conseil européen du 12 décembre 2003. Véritable doctrine de l'U.E., ce document présente une conception très extensive des besoins sécuritaires puisque la question des approvisionnements énergétiques y est incluse<sup>24</sup>.

Une autre priorité concerne également la lutte contre l'immigration clandestine. C'est une préoccupation récurrente qui est souvent perçue comme la source de tous les maux. Le souci majeur est d'éviter la porosité de cette dernière. A ce propos, une pression très forte est exercée aujourd'hui par l'U.E. sur les périphéries méditerranéennes et ceci d'autant que le dernier rapport 2004 de la Commission européenne fait état dans cette zone de l'insuffisance des personnels et des équipements affectés au contrôle des frontières maritimes.

Cependant, la responsabilité de la gestion des frontières extérieures ne saurait incomber aux seuls Etats méditerranéens. A cet égard, l'article 268 du traité établissant la constitution européenne avait introduit un principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les Etats membres qui s'appliquait entre autres, à la gestion des frontières extérieures. De plus, ce même article prenait soin de préciser que les aspects financiers relevaient de la même règle, ce qui traduisait une avancée importante puisque le titre 4 de l'actuel traité de la Communauté européenne est beaucoup plus timoré en la matière.

Il prévoit le principe de « partage de fardeau ». C'est la raison pour laquelle la Commission a préconisé l'élaboration d'une politique commune concernant la gestion des frontières extérieures de l'Union. Précisément, elle propose l'élaboration d'un corpus commun de législation, un mécanisme commun de concertation et de coopération opérationnelle et une évaluation commune et intégrée des risques<sup>25</sup>.

La Commission européenne invite également tous les Etats méditerranéens à conclure des accords de réadmission. Il paraît indispensable d'établir un équilibre ou de rechercher un compromis entre le concept de liberté de circulation des personnes et la garantie de frontières sûres. A cet égard, l'un des objectifs de la nouvelle politique européenne de voisinage est de faciliter la circulation des citoyens des pays voisins participant à des actions et programmes communautaires, mais également plus largement de favoriser le passage des frontières extérieures pour les ressortissants qui ont des raisons valables de franchir régulièrement la frontière.

La nouvelle politique européenne de voisinage a aussi pour dessin de juguler des crises extérieures qui peuvent avoir un impact direct ou indirect sur l'U.E. Ainsi, le différend sur la souveraineté du Sahara occidental ruine le fonctionnement de l'Union du Maghreb Arabe. La question palestinienne rend inopérante la dimension politique du partenariat euro-méditerranéen.

Les multiples objectifs à atteindre ne manquent pas d'ambition et constituent encore des occurrences bien lointaines pour certains Etats méditerranéens englués dans une transition économique difficile. La première démarche entreprise par la Commission européenne consista à mener des entretiens exploratoires avec les partenaires méditerranéens afin de préparer et d'envisager les perspectives d'évolution de leurs relations avec l'U.E.

---

<sup>24</sup> Elle dresse l'état des principaux fléaux qui menacent l'U.E. (terrorisme, prolifération d'armes de destruction massives, conflits régionaux, déliquescence des Etats, criminalité organisée), puis pose les objectifs stratégiques. Parmi ces derniers, on relève « construire la sécurité dans notre voisinage », il s'agit, en outre, de « promouvoir à l'Est de l'Union et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites fondées sur la coopération ». Il est également expressément énoncé que « le règlement du conflit israélo-arabe constitue pour l'Europe une priorité stratégique ».

<sup>25</sup> Communication de la Commission « Sur une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'U.E. », 7 mai 2002, COM (2002) 233 final.

Concomitamment, elle procéda à une évaluation de la bonne politique, du tissu économique ainsi que de l'état des coopérations existantes avec la Communauté européenne<sup>26</sup>.

La seconde démarche a consisté à dresser un « plan d'action » qui a pour finalité d'identifier un canevas de priorités assorti d'un calendrier de réalisation, lequel doit être établi d'un commun accord entre l'U.E. et le partenaire méditerranéen. Le contenu de ces plans constitue des normes de références qui pourront ainsi faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Ainsi, à l'instar de la stratégie de préadhésion instaurée pour les pays d'Europe centrale et orientale, la Commission européenne livrera des rapports périodiques relatifs à l'avancement des pays méditerranéens partenaires, ce qui permettra de mesurer le degré de concrétisation des objectifs ainsi définis.

La teneur des axes arrêtés au sein des plans d'action dépendra de la localisation géographique, de la donne politique et économique, de circonstances propres à chaque pays méditerranéen. L'approche en la matière ne peut être que différenciée tant la capacité et même la volonté politique d'un Etat à s'engager dans un processus de réformes et simultanément à respecter la conditionnalité politique et économique varient d'un pays méditerranéen à un autre.

Afin d'inciter les gouvernements à davantage d'audace, il a été décidé que plus le partenaire méditerranéen progresserait dans son rapprochement avec l'U.E., plus il se verrait ouvrir de nouvelles perspectives et opportunités. Les plans d'action ne sont aucunement contraignants. Ce sont simplement des documents de nature politique. Leur contenu n'est pas figé. Il pourra être révisé au fur et à mesure des évolutions relevées au sein des pays associés.

Il ressort clairement de l'ensemble de ces caractéristiques une proche similitude avec le dispositif des partenariats pour l'adhésion, pièce maîtresse de la stratégie de préadhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, il est aisément perceptible que cette nouvelle politique européenne de voisinage ne s'avère aucunement une refondation puisque l'on s'appuie sur les accords d'association ou de coopération existants et sur les mécanismes institutionnels instaurés par ces derniers. De plus, les plans d'action devront aussi être approuvés par les Conseils d'association. Le suivi des progrès accomplis relèvera de sous-comités établis par les accords susmentionnés. La démarche consiste, en fait, à redynamiser les partenariats en vigueur.

La nouvelle politique européenne de voisinage a entendu conserver le cadre juridique existant sur lequel elle s'appuie de sorte que sa valeur ajoutée peut apparaître quelque peu décevante. Toutefois, ce constat mérite d'être relativisé avec la création annoncée d'un nouvel instrument financier de voisinage en partie consacré à la coopération transfrontalière.

Une gestion sûre, dynamique des frontières est un leitmotiv récurrent des dirigeants de l'U.E. qui exige une efficacité que ne permet pas la situation actuelle. Il existe, en effet, de multiples mécanismes juridiques et autant de procédures affectés au financement interne et externe des projets de coopération transfrontalière. Il faut bien percevoir que le processus de programmation, la sélection et le suivi des mesures retenues diffèrent également selon l'instrument juridique concerné, ce qui constitue autant d'obstacles au développement de l'espace transfrontalier.

Ainsi, coexistent plusieurs dispositifs qui interviennent selon des modalités variées. L'initiative communautaire « Interreg 3 » a vocation à soutenir la coopération transfrontalière et transnationale entre Etats membres et pays limitrophes<sup>27</sup>. Son apport financier ne couvre que le territoire des Membres de l'Union de sorte que l'autre côté de la frontière nécessite un dispositif juridique et un financement spécifique. Pour la région méditerranéenne, l'instrument MEDA soutient des projets de coopération régionale entre les Etats

---

<sup>26</sup> Le Conseil européen du 23 juin 2004 a retenu les Etats méditerranéens suivants : Tunisie, Maroc, Jordanie, Autorité palestinienne et Israël.

<sup>27</sup> Orientations Interreg 3, J.O., C-143, 23 mai 2000.

méditerranéens du partenariat, mais il n'avait encore pas financé d'activités de coopération transfrontalière.

Face à un tel contexte, la Commission européenne a préconisé, au travers de plusieurs communications en mars et juillet 2003 et en mai 2004, la création, à partir de 2007, d'un instrument financier global qui couvrirait, pour la première fois, l'ensemble des frontières internes et externes de l'Union.

Le nouvel instrument serait doté de deux volets. Le premier serait relatif à la coopération transfrontalière. Toutes les régions situées le long des frontières terrestres et maritimes seront éligibles. Le second appuiera une coopération transnationale plus large, laquelle sera axée sur des thématiques spécifiques communes à plusieurs pays partenaires et qui pourront aussi concerner un ou plusieurs Etats de la Communauté européenne. Il s'agit de traiter des problèmes globaux dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique, la lutte contre le crime organisé ou encore la connexion aux réseaux d'énergie, de télécommunication et de transport. L'assistance communautaire s'inscrira dans le cadre juridique de différents accords d'association. Mais, l'absence de tout lien juridique avec l'U.E. n'est pas un obstacle à l'octroi d'une aide de sorte que la Libye pourrait en bénéficier<sup>28</sup>.

L'argument central est que la nouvelle politique européenne de voisinage est indispensable et a déjà prouvé sa valeur, mais qu'il en reste pas moins indispensable que l'U.E. s'appuie sur les résultats obtenus en renforçant ses engagements vis-à-vis de ses périphéries méditerranéennes.

## **B- Le renforcement des opportunités de la nouvelle politique européenne de voisinage offertes aux périphéries méditerranéennes**

Le développement des périphéries méditerranéennes de l'U.E. et les réformes qu'elles entreprennent sont avant tout dans leur intérêt et relèvent de leur responsabilité souveraine. Il est également dans l'intérêt de l'U.E. de soutenir ses partenaires méditerranéens dans ces efforts. Beaucoup d'instruments nécessaires à cette fin existent déjà. D'autres demanderaient à être renforcés. Ce faisant, l'U.E. continuera d'adapter son soutien aux besoins et aspirations de ses partenaires méditerranéens. Plus un pays partenaire progresse au niveau de la mise en œuvre de ses réformes, plus la relation devient étroite avec l'Union et plus celle-ci devrait l'assister. Ce renforcement porte sur, d'une part, le visage économique de la nouvelle politique européenne de voisinage et, d'autre part, sur son visage humain, c'est-à-dire la promotion des échanges interpersonnels.

L'approfondissement de l'intégration économique et commerciale avec les partenaires méditerranéens de l'U.E. jouera un rôle essentiel dans la réussite et la crédibilité de la nouvelle politique européenne de voisinage. L'un des postulats de départ de la nouvelle politique européenne de voisinage a toujours été que l'intégration économique devait transcender le libre-échange des marchandises et des services et inclure également des questions intérieures. Il convient pour ce faire, de se pencher sur la question des barrières non tarifaires et de parvenir progressivement à une convergence totale dans les domaines commerciaux et réglementaires tels que les normes techniques, les règles sanitaires et phytosanitaires, la politique de concurrence, la compétitivité des entreprises, l'innovation et la politique industrielle, la coopération en matière de recherche, les droits de propriété intellectuelle, les mesures douanières de facilitation des échanges, les capacités administratives en matière de règles d'origine, la bonne gouvernance en matière fiscale, le

---

<sup>28</sup> En avril 1999, la Libye a obtenu le statut d'observateur au processus de Barcelone. Son adhésion au sein de ce dernier tient à la levée définitive des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU à son encontre et à son acceptation de la totalité de l'acquis de Barcelone.

droit des sociétés, les marchés publics et les services financiers. Les plans d'action constituent un pas dans cette direction.

Des accords de libre-échange couvrant essentiellement les biens industriels ont déjà été conclus par le passé avec les périphéries méditerranéennes et des négociations ont récemment été engagées en vue d'étendre leur couverture en matière d'agriculture et de pêche et d'y inclure les services et le droit d'établissement. Au fil du temps, la mise en œuvre des plans d'action de la nouvelle politique européenne de voisinage, en particulier pour ce qui est des aspects réglementaires, ouvrira la voie à la conclusion d'une nouvelle génération d'accords de libre-échange approfondis et complets avec l'ensemble des partenaires méditerranéens.

Un accord de libre-échange approfondi et complet devrait concerner l'essentiel des échanges de biens et de services entre l'Union et ses partenaires méditerranéens, y compris les produits revêtant une importance particulière pour ces derniers et comprendre des dispositions fortement contraignantes sur le plan juridique pour les questions réglementaires d'ordre commercial et économique<sup>29</sup>. En conséquence, les accords de libre-échange en vigueur avec les partenaires méditerranéens devraient être étendus à d'autres domaines réglementaires. Les résultats des évaluations de l'incidence du commerce sur le développement durable seront intégrés dans ce processus.

De tels accords de libre-échange approfondis et complets devront être adaptés et soigneusement programmés dans le temps afin de tenir compte des circonstances économiques et du stade de développement de chaque pays partenaire et notamment d'un certain degré d'asymétrie, le cas échéant.

Compte tenu de leur complexité et de leur caractère ambitieux, les accords de libre-échange approfondis sont des objectifs à moyen terme, voire à long terme pour certains pays méditerranéens. Avant d'entamer des négociations en vue de tels accords, l'U.E. doit examiner la capacité de ses périphéries méditerranéennes à les mettre en application et à les soutenir ainsi que leur degré d'ambition. Les partenaires méditerranéens iront dans cette direction de manière progressive et à des vitesses variées, mais il importe de leur donner à tous les mêmes perspectives. L'objectif serait que les partenaires méditerranéens disposent, à la fin, d'une base réglementaire commune et d'un degré similaire d'accès au marché. Afin d'atteindre cet objectif et de consolider leurs capacités administratives, les partenaires méditerranéens devront poursuivre leurs efforts en vue de la mise en œuvre des aspects commerciaux et réglementaires des plans d'action. Un accent particulier sera mis sur l'assistance dans ces secteurs.

Dans un premier temps, cette approche pourrait demeurer essentiellement bilatérale entre l'U.E. et chacun de ses partenaires méditerranéens, de manière à prendre en considération les grandes différences existant entre les situations des différents pays partenaires. Cela permettrait aux pays méditerranéens les plus avancés d'avancer plus rapidement sans être retenus par les autres. Ce concept est, toutefois, parfaitement cohérent avec la vision à long terme de l'émergence d'une communauté économique entre l'U.E. et ses partenaires méditerranéens dont certains aspects ont déjà été mis en œuvre sur le pourtour méditerranéen par l'intermédiaire de l'accord d'Agadir<sup>30</sup>. A long terme, le cheminement vers une communauté économique de voisinage élargie impliquerait, notamment l'application de cadres réglementaires communs, un accès amélioré aux marchés des biens et des services entre partenaires méditerranéens et certains aménagements institutionnels tels que des mécanismes de règlement des différends.

---

<sup>29</sup> Winters (A.) et Schiff (M.) : « Intégration régionale et développement », Paris, Economica, 2004, p. 228.

<sup>30</sup> L'accord d'Agadir du 25 février 2004 institue une zone de libre-échange entre le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie. Cette initiative illustre la croyance dans les bienfaits du libre-échange perçu comme déclencheur d'un décloisonnement plus large.

A côté de volet économique et commercial de la nouvelle politique européenne de voisinage, l'U.E. tente de renforcer le volet « humain » de cette politique à travers la promotion des échanges interpersonnels entre les deux rives de la Méditerranée.

Les citoyens de l'U.E. et des pays partenaires méditerranéens avoisinants doivent avoir davantage d'occasions d'échanger entre eux, d'en apprendre plus sur la société de leurs voisins et de mieux comprendre leurs cultures respectives. La nouvelle politique européenne de voisinage ne saurait être la seule affaire des fonctionnaires et des politiciens. De part et d'autres des frontières, les populations devraient être à même de percevoir directement l'incidence d'un lien renforcé entre l'U.E. et ses voisins méditerranéens.

Il importe que les échanges éducatifs et de jeunes soient un élément central de la nouvelle politique européenne de voisinage tout comme des échanges similaires ont contribué à créer des passerelles et à vaincre les préjugés au sein de l'U.E. La coopération universitaire recevra le soutien de TEMPUS et un nouveau système de bourses d'études pour la région méditerranéenne sera instauré en 2007.

Le dialogue politique en matière d'enseignement supérieur devra améliorer afin de soutenir les efforts de modernisation et de réformes déployés par les partenaires méditerranéens. La diffusion et l'échange des meilleures pratiques dans ces domaines seront encore renforcés. Ces instruments contribueront à établir un domaine de coopération dans l'enseignement supérieur et à assurer la convergence avec les politiques européennes telles que le processus de Bologne auquel de nombreux partenaires méditerranéens participent.

L'aide à la réforme de l'éducation devrait être renforcée, notamment par le biais de la fondation européenne pour la formation. Un nouveau programme de la nouvelle politique européenne de voisinage pourrait aussi être envisagé afin de promouvoir les échanges entre jeunes professionnels issus d'horizons divers, y compris des métiers de la culture et des arts et entre représentants des autorités réglementaires. Les Etats membres de l'U.E. auront un rôle important à jouer dans le soutien apporté à ces activités.

La mobilité des chercheurs est essentielle pour augmenter la coopération scientifique entre l'U.E. et ses périphéries méditerranéennes et pour accroître l'excellence. La circulation des Scientifiques requiert une action commune en vue de mieux faire connaître les possibilités concrètes offertes par des aides à la mobilité en utilisant pleinement les outils d'information existants.

De manière plus générale, les échanges entre membres de la société civile gagneraient à être renforcés en vue d'aller au-delà des seuls contacts entre gouvernements et de créer des passerelles dans de nombreux domaines et notamment entre syndicats, autorités régionales et locales, praticiens de la santé, ONG et groupes culturels<sup>31</sup>. Les programmes de coopération transfrontalière à financer au titre de la nouvelle politique européenne de voisinage joueront ici un rôle de premier ordre, mais des échanges plus vastes, à l'échelle de l'U.E., n'en seront pas moins également nécessaires. Nombre de ces échanges seront essentiellement à vocation économique et sociale, mais les échanges culturels et le dialogue interculturel auront également leur rôle à jouer.

Le renforcement des contacts entre entreprises de deux rives de la Méditerranée sera l'une des conséquences importantes de ces échanges au niveau de la société civile. Les organisations patronales dans l'U.E. et dans les pays méditerranéens, en particulier celles des petites et moyennes entreprises, devraient être vivement encouragées à créer des liens plus étroits et à échanger leur expérience.

La participation de la société civile à la nouvelle politique européenne de voisinage devrait transcender les programmes d'échanges et de coopération. L'U.E. devrait inciter les

---

<sup>31</sup> Communication de la Commission « Politique de voisinage », document d'orientation, 12 mai 2004, COM (2004) 373 final, op.cit.

partenaires méditerranéens à faire participer des représentants de la société civile au processus de réforme tant au niveau de l'élaboration de la législation et du suivi de sa mise en œuvre que de la conception d'initiatives nationales ou régionales liées à la nouvelle politique européenne de voisinage. Au niveau national ou dans un contexte régional plus large, l'organisation de séminaires entre représentants des gouvernements et de la société civile sur les défis de la réforme contribueront à instaurer un climat de confiance.

La visibilité jouera également un rôle important dans l'amélioration de la nouvelle politique européenne de voisinage en lui donnant un sens aux yeux des citoyens de l'U.E. et des pays méditerranéens. La Commission européenne a déjà mis en place une stratégie d'information et de communication sur la nouvelle politique européenne de voisinage<sup>32</sup>. Les Etats membres devraient aussi reprendre les objectifs et réalisations de la nouvelle politique européenne de voisinage dans leurs propres actions d'information tant externes qu'internes.

En Conclusion, la dimension humaine de la nouvelle politique européenne de voisinage concerne autant les Etats membres que la Communauté. Le fait d'intégrer ces éléments dans des programmes bilatéraux et d'échanger informations et meilleures pratiques sur les activités interpersonnelles aura pour effet d'améliorer l'image globale de l'U.E. dans ses périphéries méditerranéennes.

Pour contribuer à l'amélioration de la visibilité d'ensemble de l'U.E. au travers de ces efforts, la Commission prévoit la création d'un « guichet unique sur Internet » comportant des liens vers les sites Internet des Etats membres afin de faciliter l'accès aux informations sur les programmes d'échanges dans l'Union.

---

<sup>32</sup> Communication de la Commission « L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, COM (2003) 104 final, op.cit.