

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 60
Julio 2004

Évaluation des Conférences ministérielles euro-méditerranéennes de Valence, Crète, Naples et Dublin

Francesco Perroni

Administrador Principal / Secretariado EuroMed
(Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea, Parlamento Europeo)

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

© Institut Universitari d'Estudis Europeus. Todos derechos reservados al IUEE. All rights reserved.

1. Rappel historique et contexte général¹

Cadre politique

La Conférence inaugurale de Barcelone a marqué, en novembre 1995, le début d'un long processus de rapprochement et de solidarité entre 27 partenaires (35 pays depuis le 1er mai 2004 et 37 à moyen terme). Cette initiative est censée revêtir un caractère permanent et évolutif sous l'angle institutionnel.

De par sa dimension stratégique, le Processus de Barcelone, ci-après Processus, constitue l'instrument le plus important et le plus concret pour le dialogue et la coopération entre l'Union européenne (UE), ses Etats membres et les partenaires méditerranéens².

Pour être efficace, et pas uniquement rhétorique ou virtuel, le Partenariat euro-méditerranéen, ci-après Partenariat, doit se bâtir sur des valeurs universelles, capables de garantir un minimum de cohérence et de crédibilité à un projet extrêmement complexe, fragile et, par sa propre nature, constamment menacé de paralysie. En effet, il n'est pas toujours aisé de faire prévaloir des actions à caractère centripète aux tentations et tendances centrifuges qui caractérisent la région.

Le Processus - révisé lors de la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Valence (22 et 23 avril 2002) – doit être fondé sur la confiance mutuelle, l'équité et la promotion des relations parlementaires, du moment qu'il vise à l'établissement d'une zone commune basée sur le respect des droits de l'homme, des libertés individuelles et des principes démocratiques.

Le plan d'action de Valence, adopté en avril 2002 par tous les pays, a obtenu le soutien sans réserves du Parlement européen, qui a demandé à la Commission européenne et au Conseil de l'UE de tout mettre en oeuvre pour que les recommandations y incluses deviennent de véritables décisions opérationnelles. Six ans après Barcelone, Valence a marqué le début d'une nouvelle étape. Toutefois, les 5 et 6 mai 2004 les ministres ont reconnu à la Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours de Dublin que les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de ce plan ont été insuffisants et qu'il convient d'accélérer les travaux.

En réalité, l'absence de solution au conflit israélo-palestinien continue de peser négativement sur ce Partenariat ambitieux et prometteur. L'incertitude croissante liée à la situation au Proche et au Moyen-Orient a fragilisé le Processus lancé il y a presque neuf ans, même si la plupart des participants en ont réaffirmé la pertinence, s'agissant du seul cadre institutionnel permettant à Israël et aux Etats partenaires arabes de siéger à la même table. A Dublin, les ministres ont dû reconnaître qu'il ne sera pas possible d'édifier une zone commune de paix, de prospérité et de progrès en Méditerranée tant qu'il n'y aura pas de règlement juste et durable du conflit en Palestine.

Or, pour réussir, le Partenariat devra privilégier encore plus que par le passé la connaissance et l'acceptation réciproques. Un esprit sincère de partenariat doit et peut encore émerger, au-delà des clivages et des peurs des populations concernées, ainsi que de pseudo-vérités érigées en dogme et servant d'alibi à certains gouvernements.

Il faut souligner qu'à Valence les ministres ont dû reconnaître la difficulté de trouver un langage commun sur les questions de défense et de sécurité. Un des principaux problèmes de la région est, en effet, l'absence d'un langage stratégique commun. Malgré tout, l'adoption par le Conseil européen en juin 2004 d'un partenariat stratégique avec un ensemble de pays s'étendant de la Mauritanie à l'Iran (!) témoigne, une fois de plus, de l'urgence d'une approche concertée de l'UE et d'une réaction crédible à l'initiative de Washington "Greater Middle East".

Aspects institutionnels

¹ Les opinions de l'auteur sont exprimées en son nom propre et n'engagent pas l'institution dont il est fonctionnaire.

² Les partenaires méditerranéens sont Algérie, Autorité palestinienne, Chypre*, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte*, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie (Libye et Mauritanie, invités). Les pays méditerranéens des Balkans occidentaux bénéficient d'un "processus de stabilisation et d'association".

Les changements et les événements exceptionnels survenus récemment, tant dans le domaine international qu'au sein de l'Union, ont rendu nécessaires l'approfondissement et le renforcement institutionnel des relations euro-méditerranéennes.

Le Processus est appelé à se consolider d'urgence, pour être compris et accepté par une opinion publique de plus en plus sceptique et déconcertée par l'actualité internationale. La récente création de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) - qui sera dotée de trois commissions permanentes³ - et la constitution prochaine à Alexandrie de la Fondation Euromed pour le dialogue entre les cultures et les civilisations, représentent des réponses logiques et encourageantes à cet état d'esprit plus ou moins généralisé.

En reprenant les termes d'une résolution votée par le Parlement européen quelques jours avant la tenue de la Conférence de Valence, les ministres ont décidé de développer la dimension parlementaire du Partenariat. Ils se sont félicités de l'organisation de la deuxième Conférence des « Speakers » Euromed à Athènes⁴, tout en reconnaissant la valeur des autres enceintes parlementaires existantes (en particulier, le Forum Parlementaire Euro-méditerranéen et celui des Femmes). Les ministres ont donc recommandé la création de l'APEM, comme proposé par le Parlement européen dans sa résolution du 11 avril 2002 et conformément au Plan d'action de Barcelone.

La décision adoptée lors de la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Naples les 2 et 3 décembre 2003 se base intégralement sur la recommandation du Vème Forum parlementaire, réuni la veille dans cette même ville. Ce texte a été d'ailleurs annexé aux conclusions de la présidence de la VIème Conférence euro-méditerranéenne, ce dont on peut se réjouir.

Évaluation liminaire

Le Processus a marqué un tournant de l'action de l'UE dans la région. Toutefois, le bilan global de la politique de l'Union en Méditerranée est, pour l'instant, décevant du point de vue de la stabilité, de la promotion de la société civile, du respect des droits de l'homme, de la mise en place de mécanismes de sécurité communs, du développement du libre-échange et des mesures pour la protection de l'environnement, y compris la gestion de l'eau au Moyen-Orient.

La présentation par la Commission européenne, avant la tenue de la Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours de Crète (26 et 27 mai 2003), de sa communication "Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens", sur laquelle s'est prononcé le Parlement européen le 12 février 2004 à Strasbourg, a offert la possibilité d'examiner, au niveau ministériel, les questions essentielles traitées dans cet important document.

Il est toutefois regrettable que la participation active et constructive des femmes à la vie sociale et politique ne soit pas encore, dans plusieurs pays partenaires, un fait accompli ou tout simplement une possibilité admise.

Le dialogue euro-méditerranéen pourra être facilité par les activités de l'APEM et de la Fondation. Ce dialogue doit se fixer un objectif politique stratégique fondé sur la paix et le progrès, à partir d'un règlement équitable et viable du conflit entre Israéliens et Palestiniens. Il ne doit pas, en tout cas, viser uniquement l'aménagement d'une zone de libre-échange multilatérale, ce qui représente un moyen, et non un aboutissement.

³ Une pour chaque volet du Partenariat.

⁴ Les « Speakers » sont les Présidents des Parlements euro-méditerranéens.

En ce qui concerne, plus particulièrement, cet aspect économique et commercial, à savoir "l'horizon 2010", il revient aux pays associés de faire preuve de réalisme et de bonne volonté, en favorisant leur intégration régionale et/ou sous-régionale (par exemple : l'Union du Maghreb Arabe (UMA), Processus d'Agadir). Des démarches dans cette direction sont considérées essentielles tant au niveau parlementaire que ministériel pour rendre crédible l'établissement dans six ans de l'espace euro-méditerranéen de libre échange annoncé à Barcelone.

L'ouverture de l'Espace européen de la recherche à tous les partenaires méditerranéens renforcerait, à court terme, l'intégration régionale souhaitée. Les industries et les entreprises créées au moyen d'investissements privés nationaux et étrangers devraient devenir le principal moteur de la croissance et de la création d'emplois dans la région, à condition que les partenaires méditerranéens mettent en oeuvre des réformes plus audacieuses, comme suggéré par la Conférence de Naples.

2. L'espace euro-méditerranéen à la recherche d'un avenir

L'UE, a-t-elle les moyens pour concrétiser ses ambitions ?

La question est de savoir dans quelle mesure l'objectif global et ambitieux décidé au Sommet européen de Lisbonne au printemps 2000 pourra être atteint, malgré quelques timides déclarations de relance. Les retards accumulés et les rumeurs concernant les positions que certains Etats membres pourraient défendre lors de la prochaine négociation sur les perspectives financières pluriannuelles laissent, toutefois, peu de marge à l'espoir.

La dimension décentralisée dans l'application des différents programmes et projets euro-méditerranéens doit être respectée. La Commission européenne doit assurer, par ce moyen, une large participation de tous les acteurs institutionnels, sociaux et culturels.

Les crédits budgétaires alloués aux pays euro-méditerranéens doivent être dépensés de façon adéquate, le programme MEDA doit faire l'objet d'une meilleure gestion, tandis que l'aide financière à la coopération exige une décentralisation plus marquée, si l'on veut progresser sur la voie des droits de l'homme, de la démocratisation, la bonne administration des affaires publiques, la primauté du droit et le développement durable. Ces recommandations du Parlement européen ont été acceptées par la Conférence de Naples.

Par rapport aux conclusions de Crète, dans lesquelles on déplorait le fait que les possibilités offertes par MEDA restaient largement inexploitées, nous pouvons constater des progrès encourageants. Ces améliorations substantielles dans la mise en oeuvre de la coopération et de l'aide financière avaient d'ailleurs été saluées par les ministres des Affaires étrangères lors de cette réunion à mi-parcours et rappelées un an plus tard à Dublin.

L'aide à l'investissement privé, qui représente un facteur clé pour le succès du Processus et du développement économique mutuel, doit être prioritaire. Un accroissement significatif des investissements est donc nécessaire. Le rôle de la "Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat" (FEMIP) devient dès lors essentiel, dans l'attente de la possible constitution d'une Banque spécialisée, comme suggéré par le Parlement européen et le IVème Forum de Bari. L'intérêt porté depuis un an par la présidence de la BEI aux initiatives parlementaires Euromed est à souligner.

Les perspectives d'une libéralisation accrue et réciproquement avantageuse en matière d'échanges de produits agricoles doivent être considérées attentivement. Il faudrait envisager une stratégie qui prenne en compte la complémentarité de l'agriculture méditerranéenne. Il serait peut-être intéressant de concevoir une "politique agricole euro-méditerranéenne", en reconnaissant l'importance de l'impact de la

libéralisation agricole dans certaines régions méditerranéennes géographiquement proches de l'UE, ainsi que des dimensions sociales et environnementales de l'agriculture⁵.

La Commission européenne et le Conseil doivent étudier les diverses possibilités de reconversion de la dette, ce qui devrait permettre aux pays associés le financement de tout projet alliant investissement et emploi, notamment des jeunes, qui constituent la majorité de la population dans la plupart des pays méditerranéens.

L'éducation - qui doit être un objectif prioritaire et constant - et l'innovation technologique sont, de toute évidence, des facteurs importants de développement.

De même, l'information et le dialogue avec les citoyens représentent des éléments essentiels pour redonner force à un Processus à tort ou à raison considéré sans avenir, sinon largement méconnu.

Si on se réfère aux termes positifs des conclusions de la présidence de la Conférence de Naples, il y a lieu de se féliciter d'une série de réalisations concrètes - voire réussies - dans le troisième volet du partenariat, telles que la mise en oeuvre des programmes Euromed Héritage, Audiovisuel et Jeunesse. Tout en reconnaissant l'utilité de telles actions, il faut admettre que leur poids est relativement modeste, en termes de ressources allouées et des bénéficiaires potentiels.

Par contre, un apport sérieux en idées, ressources et actions concrètes de la Fondation Euromed pour la promotion du dialogue entre les cultures et les civilisations pourrait permettre un véritable saut qualitatif dans le cadre du partenariat social et humain.

L'UE, joue-t-elle un rôle politique en Méditerranée ?

Le Parlement européen a maintes fois lancé un appel aux institutions de l'UE, afin que l'Union mette en oeuvre une politique extérieure pour la région méditerranéenne qui soit à la hauteur des ambitions affichées.

La nouvelle politique de voisinage de l'Union élargie, rendue populaire par la devise "tout, sauf les institutions", devra par conséquent être évaluée à la lumière d'engagements précis et pas uniquement basés sur des déclarations auxquelles correspondraient des circonspections budgétaires. Les visites récemment effectuées dans certaines capitales nord-africaines par le commissaire chargé de l'élargissement font croire à des développements positifs en vue de la concrétisation de ces engagements ambitieux. Tout au moins, si on considère les domaines pour lesquels une coopération approfondie avec le Maroc sera établie : justice (notamment la lutte contre le crime organisé), relations extérieures, environnement, industrie, marché intérieur et normalisation des procédures.

En outre, la publication le 12 mai 2004 d'un nouveau document d'orientation ("strategy paper") de la Commission européenne⁶ devrait répondre à la nécessité d'appuyer les efforts qui seront déployés pour atteindre les objectifs poursuivis par la stratégie européenne de sécurité. À Dublin, une semaine avant la distribution de cette communication, les ministres avaient exprimé leur détermination à donner davantage de substance au dialogue politique et de sécurité en Méditerranée malgré le blocage total des négociations au Proche-Orient. Ils ont pris acte des programmes présentés par des groupes de travail ad hoc, en attendant des progrès dans les domaines couverts par ces organes.

⁵ La Conférence euro-méditerranéenne sur l'agriculture, qui a eu lieu à Strasbourg les 14 et 15 juin 2001, a permis aux parlementaires présents de considérer les aspects essentiels de cette problématique.

⁶ COM(2004)373 final [SEC(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570]

L'UE, est-elle en mesure d'exercer une influence pour qu'il y ait plus de justice au Proche-Orient ?

Hélas, une constatation trop triste s'impose : la situation dans les Territoires palestiniens et en Israël s'est constamment détériorée depuis la Conférence de Barcelone. La réalité sur le terrain fait craindre le pire et il est indispensable d'assurer un engagement majeur de l'ensemble des partenaires méditerranéens, et notamment de l'UE, dans la recherche de solutions au conflit du Proche-Orient.

Par conséquent, tous les instruments de coopération politique, économique, culturelle et sociale dans le cadre du Processus doivent être mis, de façon claire et déterminée, au service de la stabilité du Proche-Orient, en accentuant plus que jamais le soutien aux populations et aux politiques de paix des gouvernements concernés.

A Valence, les ministres des Affaires étrangères ont reconnu qu'il n'existe pas de solution militaire au conflit. Plusieurs délégations avaient d'ailleurs souligné la nécessité d'une présence de forces internationales de maintien de la paix.

Les conclusions de la présidence lors de la réunion de Crète ont consacré une dizaine de points au "processus de paix" dans la région, considéré comme complémentaire à celui de Barcelone.

Sept mois plus tard, la Conférence de Naples a dû constater que les parties n'avaient pas accompli de progrès suffisants et qu'il n'existe aucune solution alternative à une mise en oeuvre rapide, intégrale et en bonne foi de la Feuille de route par les deux parties. Israël devra s'abstenir de toute action violant le droit international, notamment la poursuite de la construction de la clôture de sécurité (un dispositif complexe de murs, par endroits), dont le tracé s'écarte nettement de celui de la "ligne verte". De son côté, l'Autorité palestinienne devra faire preuve, beaucoup plus que par le passé, d'une fermeté rigoureuse et sans équivoques à l'encontre des terroristes actifs en Cisjordanie, dans la Bande de Gaza et à Jérusalem-Est. L'incitation à la violence doit cesser et le droit humanitaire doit être respecté.

Pour remédier à cette inaction irresponsable et contraire à toute logique, sinon à celle d'une guerre permanente considérée comme une fatalité historique (voire, divine), la société civile peut se mobiliser en faveur de la paix et de la stabilité. Les ministres des Affaires étrangères ont en effet reconnu à Naples le bien-fondé des initiatives émanant de citoyens et/ou d'ONG actives au Proche-Orient.

Début février 2004, les institutions de l'UE ont manifesté leur soutien total à l'initiative de Genève, comme complément à la Feuille de route. Cette démarche est parfaitement compatible avec les propositions du Quartette (UE, ONU, Etats-Unis, Russie). Les parties ont besoin du soutien de la communauté internationale, parce que depuis longtemps rien ne bouge sur le plan politique. Les Etats-Unis sont préoccupés par d'autres questions et occupés ailleurs, tandis que la situation dans les Territoires palestiniens - déjà désespérée - se détériore de plus en plus.

Les pays associés, quant à eux, sont-ils sincèrement disposés à s'accepter réciproquement et à conférer à "l'acquis euro-méditerranéen" une dimension autre que déclaratoire ?

Une manière de lutter contre les idées préconçues (et souvent, intéressées), les stéréotypes et les préjugés de toute sorte - qui malheureusement existent dans chaque pays du Partenariat et qui permettent à des partis extrémistes d'obtenir des succès électoraux et, parfois, même de gouverner - consisterait dans l'adoption de mesures sincères, capables de susciter un intérêt nouveau envers "l'autre".

Sans pousser trop loin le raisonnement, on pourrait commencer par des actions à grand effet psychologique, telle la tenue de sommets, de conférences ministérielles et de séances parlementaires conjointes dans une ville de la rive méridionale ou orientale de la Méditerranée. A Valence, les ministres

avaient en effet rappelé que le principe du lieu alterné des réunions ministérielles est cohérent avec l'essence du Partenariat et devra être mis en oeuvre dès que possible.

Or, il est à noter que depuis le lancement du Partenariat les douze Conférences euro-méditerranéennes au niveau des ministres des Affaires étrangères (dont certaines "à mi-parcours" ou *ad hoc*), la vingtaine de Conférences ministérielles sectorielles, les cinq Forums parlementaires (sans compter les réunions des groupes de travail de cette instance) et la session inaugurale de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, ont toutes eu lieu en Europe.

Dans l'organisation d'autres événements, font exception à cette tradition les villes d'Alexandrie (notamment, pour avoir accueilli la deuxième Conférence des "Speakers" Euromed en 2000), Le Caire, Tunis et Amman (Forum des femmes parlementaires, en octobre 2003).

Sur un autre ordre d'idées, il faut rappeler qu'en raison des changements qui affectent le Partenariat depuis mai 2004, il est temps d'examiner en détail les différentes propositions visant à donner aux pays associés davantage de responsabilité, en les impliquant plus directement dans l'élaboration et la préparation d'actions, de programmes et d'initiatives, et ce, grâce à un dialogue permanent et mieux structuré.

Ces souhaits, exprimés à Valence, sont encore plus d'actualité qu'auparavant. Ainsi, à Dublin les ministres ont souligné qu'il importe de faire progresser les recommandations de la communication de la Commission européenne sur les droits de l'homme et la démocratisation⁷ et qu'il est indispensable de parvenir au respect absolu du droit international par toutes les parties. Les ministres ont noté à Dublin que les activités au titre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme ont été intensifiées, dans le but de renforcer la société civile et d'améliorer la gouvernance et la lutte contre la corruption.

3. En faveur du développement et de la sécurité

Ces deux termes constituent les paramètres essentiels de la stabilité politique et du progrès social.

Pour atteindre ces grands objectifs, le Processus ne doit en aucun cas s'adresser exclusivement aux élites politiques ou économiques de la région, mais il doit concerner et favoriser particulièrement l'ensemble de la société méditerranéenne.

En outre, la perspective de l'élargissement "historique" de l'UE, mis en exergue en Crète, appelle une évaluation approfondie du Partenariat futur. Un certain déséquilibre numérique entre pays du "Nord" et du "Sud", ainsi que les nouvelles frontières externes de l'UE, modifieront la perception d'un Partenariat qui, malgré ses imperfections et retards, nous est familier.

Dès maintenant, l'adhésion de la Slovaquie, pays méditerranéen issu de l'ancienne Yougoslavie, devra permettre d'instaurer un dialogue et des relations d'une autre nature avec les Etats des Balkans occidentaux encore en proie à l'instabilité politique et aux soubresauts sociaux, à cause - entre autres - de la puissance financière et du réseau de complicités internationales dont jouit la criminalité « organisée ».

Aussi, l'attention accrue que l'opinion publique portera aux nouveaux Etats membres de l'UE non méditerranéens ne devra pas nuire à une vision stratégique et à une vigilance constante des institutions européennes et nationales. Au contraire, celles-ci devraient s'engager davantage pour garantir l'avènement d'une vaste zone euro-méditerranéenne harmonieusement développée et sûre, comme préconisée également par l'ONU et d'autres instances mondiales.

⁷ Cf. sous "Evaluation liminaire".

Dans la stratégie européenne de sécurité, adoptée par le Conseil européen de décembre 2003, l'UE a désigné le terrorisme comme l'une des menaces majeures pour les intérêts européens. Au niveau de la coopération bilatérale, les ministres ont chargé à Dublin les sous-comités sur la justice et la sécurité, existants ou en cours de création dans le cadre des accords d'association, d'améliorer les normes et les capacités en matière de lutte anti-terroriste et de contribuer à leur élaboration.

Du côté des partenaires de l'UE, après les regrets pour l'absence de la Syrie et du Liban à Valence, il est à signaler avec satisfaction l'engagement des représentants de ces deux pays en Crète, ainsi qu'à Naples et à Dublin. L'acceptation du dialogue, de leur part et après trop d'années de refus, est un signal sans aucun doute positif, sous l'angle de la stabilité au Proche-Orient.

Le processus d'association demeure un élément essentiel du Partenariat, auquel devrait pouvoir adhérer pleinement aussi la Libye, depuis sa participation appréciée aux Conférences de Valence, Crète et Dublin.

Le bilan satisfaisant, établi par les ministres en mai 2003 sur cet aspect central du Partenariat, faisait état de "progrès importants". Ce constat positif ("progrès sensibles") a été confirmé un an plus tard, à Dublin. Il est toutefois regrettable que les procédures de ratification de certains accords ne progressent pas au rythme souhaité par les institutions de l'UE. Après l'élargissement historique de l'UE et l'impulsion donnée à la "politique européenne de voisinage", il serait utile de pouvoir dresser un bilan encore plus positif, en y incluant la conclusion des négociations avec la Syrie.

4. Dépasser, encore plus concrètement, le stade du symbolique et des solennités

L'éventuelle organisation d'un sommet annuel des chefs d'Etat et de gouvernement des pays participant au Processus, en tant qu'enceinte privilégiée de discussion et de promotion politique au plus haut niveau, pourrait sembler futile si l'aspect protocolaire ou de parade venait à offusquer le contenu des débats. Au contraire, il est à supposer que de telles réunions - soigneusement préparées, avec un ordre du jour non conflictuel - attireraient l'attention des médias et du public. Le Processus y gagnerait ainsi en visibilité.

La Conférence de Naples a proposé que les ministres de l'économie et des finances devraient se réunir, en principe, tous les deux ans. Il s'agirait d'une nouveauté intéressante portant sur des thèmes cruciaux, en complément aux conférences sectorielles qui, depuis 1996, privilégient les débats sur le commerce, l'industrie ou l'énergie.

Un renforcement du rôle du Comité euro-méditerranéen en tant qu'organe permanent du Processus, comme proposé par la Commission européenne, permettrait de réorienter l'ensemble de ses activités vers le domaine de "l'acquis euro-méditerranéen", tout en augmentant le niveau de coopération entre ses différentes composantes.

En décembre 2003, les ministres avaient demandé aux hauts fonctionnaires d'examiner une amélioration des méthodes de travail du Partenariat. A Dublin, six mois plus tard, ils se sont félicités de l'accord intervenu, qui prévoit la création de groupes ad hoc pour préparer les discussions, des propositions donnant un rôle plus important aux partenaires méditerranéens, ainsi que des perfectionnements techniques.

En ce qui concerne le troisième volet du Partenariat, il est positif de souligner l'action du Comité économique et social européen. Cette institution, en répondant à l'invitation contenue dans le Plan d'action de Barcelone, a su promouvoir un dialogue fructueux et régulier avec les Conseils économiques et sociaux ou des institutions similaires existant dans la région Euromed. Leur sommet annuel (Malte, novembre 2003), qui a précédé la Conférence de Naples, a demandé expressément aux ministres de renforcer les instruments de dialogue et de représentation de la société civile. Un rapport récent du CESE dans ce domaine fait état de problèmes en matière d'information et d'accès aux financements.

De même, la société civile peut jouer un rôle décisif, comme indiqué à propos de l'initiative de Genève pour le Proche-Orient. La Commission européenne devrait trouver les moyens de la développer et de la renforcer par, notamment, le soutien à la création d'organisations non gouvernementales indépendantes dans les pays de la rive Est et Sud.

Au niveau local, des initiatives intéressantes sont également à signaler. Le Comité des Régions de l'UE se rapproche des institutions concernées par le Partenariat, faisant preuve de disponibilité et de bonne volonté.

5. Au-delà d'un maigre bilan

La plupart des commentateurs estiment que l'"acquis euro-méditerranéen" est modeste et que le Processus manque de visibilité et de transparence. Ce constat est en grande partie réaliste, au moins en ce qui concerne les problèmes cruciaux, lesquels - s'ils ne sont pas résolus à temps - pourront bloquer tout développement dans chacun des trois volets du Partenariat.

Il faut admettre que, malgré le climat positif et constructif dans lequel s'est déroulée la Conférence de Naples et l'accent mis dans la logique du dialogue et de la coopération en tant qu'éléments clés des relations euro-méditerranéennes, le Partenariat pâtit d'un manque de volonté politique et de vision stratégique de l'UE, ainsi que de la faiblesse d'un système s'appuyant sur des ressources humaines limitées.

Les ministres réunis à Valence ont reconnu que la réalisation des objectifs principaux de la Déclaration de Barcelone restait incomplète⁸. Pour pallier à cette situation, un deuxième Plan d'action a été adopté. Le document de Valence représente, donc, l'ensemble le plus récent et le plus complet d'engagements pris au niveau ministériel pour développer le Partenariat, ou plutôt pour éviter que celui-ci n'échoue.

Presque deux ans plus tard, en dépit d'efforts d'imagination et de la bonne volonté des responsables politiques et des fonctionnaires concernés, force est de constater que certains engagements n'arrivent pas à se concrétiser pour des raisons compréhensibles, même si regrettables.

Ce constat s'applique, en particulier, à la décision adoptée à Valence concernant la convocation en 2003 d'une Conférence ministérielle sur les migrations et l'intégration sociale des migrants. Celle-ci est restée lettre morte, et ce, malgré l'urgence de traiter une telle problématique globalement, en adoptant une stratégie à long terme conformément aux conclusions du Conseil européen de Tampere, d'octobre 1999.

6. Appel aux consciences

"Non" à une Union-forteresse: les migrants provenant d'autres continents, en particulier de la Méditerranée orientale et méridionale, ressentent un besoin d'Europe et le « Vieux Continent » a besoin d'eux. Les projections démographiques sont à ce propos éloquentes, ainsi que de sérieuses analyses socio-économiques.

Ce concept, justifié par l'état des choses, a été nettement défendu par le Secrétaire Général des Nations unies le 29 janvier 2004 à Bruxelles. M. Kofi Annan, en recevant le prix Sakharov que le Parlement européen a octroyé à l'ONU et à son personnel, a ainsi brusquement réveillé les consciences des élus des peuples de l'UE et de l'opinion publique.

⁸ Cf. page 2.

Il y a urgence d'articuler convenablement un vaste débat entre la Commission européenne, le Conseil, les autorités nationales, le Parlement européen et les associations représentatives, afin d'identifier les moyens et les instruments juridiques permettant d'établir une législation harmonisée dans tous les pays de l'UE en matière de gestion des flux migratoires.

L'objectif d'un tel débat, y compris la lutte contre l'immigration illégale et les mafias qui en tirent profit, doit porter sur la gestion conjointe des flux, la définition de politiques d'immigration provisoire, la création d'un visa spécifique destiné à simplifier la circulation des hommes et femmes d'affaires, universitaires, chercheurs, étudiants, journalistes et syndicalistes participant au Partenariat, ainsi que la mise en oeuvre d'une politique d'intégration clairement établie dans les pays d'accueil pour les immigrants y résidant légalement.

La mise en place d'un réseau euro-méditerranéen de contacts, permettant l'échange d'informations et la coopération en matière d'immigration, est également souhaitable.

Conclusions

Trop d'injustices et de mépris alimentés par l'ignorance, les préjugés enracinés dans la mémoire ou, avec le recul historique qui s'impose, même par l'action passée d'anciennes puissances européennes devenues membres influents de l'UE, empêchent l'émergence et l'épanouissement d'un vrai Partenariat.

La spirale aveugle de la violence et des représailles traverse les écrans de télévision et les premières pages des journaux pour s'installer dans les âmes, dans l'indifférence de ceux qui peuvent "s'informer" et l'ignorance d'une majorité d'exclus. Le refus de la réalité, manifesté par une minorité qui ose crier son indignation contre l'horreur et la terreur, ne produit aucun effet tangible auprès des gouvernants.

Une région méditerranéenne prospère, démocratique, stable et sûre, résolument ouverte sur l'Europe, qui servirait au mieux les intérêts de l'UE et du continent dans son ensemble, selon les objectifs inscrits dans la stratégie commune de l'UE adoptée en juin 2000, est loin de voir le jour.

Cette « stratégie » implique un travail en commun, ainsi que le partage d'une vision et d'une perception communes. Ceci présuppose la participation de tous les partenaires aux rencontres ministérielles et parlementaires, ainsi que l'abandon d'attitudes d'auto-complaisance / suffisance, sinon ouvertement arrogantes ou provocatrices de la part de certains pays, tant du "Nord" que du "Sud"⁹.

La stratégie s'inscrivait, au moment de sa formulation en juin 2000, dans la logique d'un « après-processus de paix » au Proche-Orient, une logique manifestement dépassée par les événements et le comportement erratique (voire, la désunion) des Etats membres de l'UE par rapport au Proche-Orient¹⁰, ainsi que dans chaque étape de la guerre en Irak. La situation s'est détériorée à tel point que nous pouvons nous demander si des "stratagèmes" savamment orchestrés n'ont pas eu comme effet d'annuler la "stratégie"...

Or, le rôle des ministres des Affaires étrangères des 35 partenaires euro-méditerranéens est central dans le cadre du Processus de Barcelone, qui se veut intergouvernemental. Il est, par conséquent, à espérer que l'élargissement « historique » de l'UE ne représente pas - même involontairement - un prétexte

⁹ Il est paradoxal de noter que la Finlande et d'autres pays scandinaves s'intéressent activement à l'APEM, tandis que le Royaume-Uni (pourtant, à l'origine de la configuration politique actuelle du Proche-Orient !) refuse d'admettre l'utilité de la nouvelle Assemblée commune Euromed. Par lettre du 12 janvier 2004 au président du Parlement européen, le Lord Chancellor indique sèchement le désintérêt de la House of Lords envers la création de l'APEM.

De même, peut surprendre la réaction de la Libye, qui a été invitée à participer dès le début aux travaux de l'Assemblée. Ce pays se réserve le droit de répondre à l'invitation, se considérant offensé pour n'avoir pu participer au lancement du Processus, à une époque où les sanctions internationales à son encontre n'avaient pas encore été levées.

¹⁰ Et cela, contrairement à l'esprit des déclarations solennelles adoptées par les Conseils européens de Venise (1980) et de Berlin (1999).

additionnel pour que les responsables politiques ne consacrent pas plus d'efforts que par le passé à cette région névralgique du monde.

Les partenaires méditerranéens devront s'efforcer de favoriser entre eux la compréhension et le respect, de même que leur intégration au niveau régional ou sous-régional, afin qu'il soit réaliste d'envisager un renforcement du Processus. Les institutions de l'UE élargie devront, quant à elles, fonctionner sans entraves dans une Union à 25 Etats et se concerter harmonieusement pour atteindre les objectifs du Partenariat.

La Méditerranée détient la clé de la paix ou de l'affrontement et de la tension permanentes, tributaire d'un réveil salutaire des consciences ou, alors, d'une résignation passive qui est la conséquence des actions menées ou imposées par des puissances géographiquement éloignées du vaste espace commun euro-méditerranéen. Un espace que des femmes et des hommes de bonne volonté essaient, néanmoins, de reconstruire sur la base de la justice, du respect du droit international et du dialogue solidaire.