Les transformations des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement de l'UE : Portée et limites des cadres de voisinage euro-méditerranéens

Ali Mourad

▶ **To cite this version:**

Ali Mourad. Les transformations des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement de l'UE : Portée et limites des cadres de voisinage euro-méditerranéens . Droit. Université de Rennes 1, 2014. Français. NNT : . tel-01574334

HAL Id: tel-01574334
https://hal.science/tel-01574334

Submitted on 13 Aug 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE / UNIVERSITÉ DE RENNES 1
sous le sceau de l'Université Européenne de Bretagne

En Cotutelle Internationale avec
UNIVERSITÉ LIBANAISE, Liban

École Doctorale de Droit et des Sciences Politiques, Administratives et Économiques

pour le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1

Mention : Droit

École doctorale des Sciences de l'Homme, des Organisations et de la Société

présentée par

Ali MOURAD

Préparée à l'I.O.D.E (UMR CNRS 6262)
Institut de l'Ouest : Droit et Europe - Département CEDRE
Faculté de Droit et de Science Politique

Les transformations des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement de l'UE : *Portée et limites des cadres de voisinage euro-méditerranéens*

Thèse soutenue à Rennes
le 28 mars 2014
devant le jury composé de :

Joël LEBULLENGER
Professeur, Université de Rennes 1, Chaire européenne Jean Monnet / *examinateur*

Erwan LANNON
Professeur, Université de Gand et Collège d'Europe / *rapporteur*

Rami SAYADI
Maître de Conférences, Université Libanaise / *rapporteur*

Catherine FLAESCH-MOUGIN
Professeur émérite, Université de Rennes 1, Chaire européenne Jean Monnet *ad personam* / *Codirecteur de thèse*

Georges SAAD
Professeur, Université Libanaise / *Codirecteur de thèse*

UNIVERSITÉ RENNES 1

École Doctorale SHOS - Sciences de l'Homme, des Organisations et de la Société

UNIVERSITÉ LIBANAISE

École Doctorale de Droit et des Sciences Politiques, Administratives et Économiques

Thèse pour l'obtention du titre de Docteur en Droit

Les transformations des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement de l'UE : Portée et limites des cadres de voisinage euro-méditerranéens

Présentée par : **Ali MOURAD**

Codirecteur de recherche : **Catherine FLAESCH-MOUGIN**

Codirecteur de recherche : **Georges SAAD**

Composition du jury :

Mme FLAESCH-MOUGIN Catherine, Professeur émérite de l'Université Rennes 1, Chaire européenne Jean Monnet *ad personam* - *Codirecteur de thèse*

M. SAAD Georges, Professeur à l'Université Libanaise **-** *Codirecteur de thèse*

M. LANNON Erwan, Professeur À L'université de Gand et au Collège d'Europe – *Rapporteur*

M. SAYADI Rami, Maître de Conférences à l'Université Libanaise - *Rapporteur*

M. LEBULLENGER Joël, Professeur à l'Université Rennes 1, Chaire européenne Jean Monnet

Thèse soutenue le 28 mars 2014

Rennes
2014

LES TRANSFORMATIONS DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES APRES LE CINQUIEME ELARGISSEMENT DE L'UE :

PORTEE ET LIMITES DES CADRES DE VOISINAGE EURO-MEDITERRANEENS

à Rawad,

REMERCIEMENTS

Ce travail n’aurait pas été possible sans l’aide et le soutien de nombreuses personnes, qui, chacune à leur manière et à des degrés divers, l’ont soutenu et ont contribué à son aboutissement. Je tiens ici à leur exprimer ma profonde gratitude et à les remercier.

Je tiens à remercier sincèrement Madame le Professeur Catherine Flaesch-Mougin, qui, en tant que directrice de thèse, s'est toujours montrée à l'écoute et très disponible tout au long de la réalisation de ce travail. Sans son aide patiente et le temps qu'elle a bien voulu me consacrer, cette thèse n'aurait jamais vu le jour.

Mes remerciements s’adressent également à Monsieur Georges Saad, mon deuxième directeur de thèse, Professeur à l’Université Libanaise à Beyrouth, pour sa générosité, ses conseils, sa patience et la bienveillance avec laquelle il a accompagné les recherches ayant conduit à cette thèse.

Monsieur le Professeur Erwan Lannon et Monsieur Rami Sayadi m’ont fait l’honneur d’accepter d’être les rapporteurs de cette thèse, je les en remercie, ainsi que de leur participation au Jury. Je tiens aussi à remercier Monsieur Joël Lebullenger, Professeur à l’Université Rennes 1, d’avoir accepté de participer au Jury de cette thèse.

Que Monsieur le Professeur Afif Daher trouve également ici toute ma reconnaissance pour son accueil, sa disponibilité, sa générosité, ses qualités humaines pédagogiques et scientifiques. Je lui adresse toute ma gratitude, ainsi qu’à sa famille. Je tiens aussi à remercier Madame le Professeur Leila Saadé et Madame le Professeur Isabelle Bosse-Platière pour leur soutien. Je remercie vivement Elisabeth Dorémus pour sa contribution à la correction de la thèse. Mes remerciements sincères vont aussi à l’ensemble des amis et des collègues du Centre de Recherches Européennes de Rennes (CEDRE), en particulier à Madame Marie-Claude Cornée et à Madame Hélène Rannou-Boucher.

Une pensée très particulière à ma famille. À mon épouse Rawad El-Zir pour son soutien au cours de ces longues années d'études, à mes parents Ahmad et Mariam, mes sœurs, Bouthaina, Haifaa et Malak et mon frère Hassan que je remercie également pour leur soutien et leurs encouragements, sans lesquels je n'en serai pas là aujourd'hui.

Je tiens à adresser une dédicace spéciale à tous mes amis, plus particulièrement à Anne-Marie et Yvon Herveou, Amine Bou Ezzedine, Najib Arbach, Arnaud Molin, Roustom Hlaleh, Yannick Nadesan, Lucie Commeureuc, Ivan Gombert, Louna Hadjali, Elsa Lafaye et Benoît Montabone, pour leur soutien, leurs encouragements et leur bonne humeur.

Une dernière pensée va aux membres de ma famille qui nous ont quittés trop tôt. À ma chère tante Zeinab Chami. À mes chers cousins Issam Chami, Bilal Chami et Nidal Chami. Qu’ils reposent tous en paix.

Ali

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LA DIMENSION REGIONALE DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES POST-ELARGISSEMENT PEU APPROPRIEE AVEC LA PEV

TITRE 1. – L'IGNORANCE PAR LA PEV DU CADRE MULTILATERAL EURO-MEDITERRANEEN OUVRANT LA VOIE A L'EMERGENCE PROBLEMATIQUE DE L'UNION POUR LA MEDITERRANEE (UPM)

Chapitre 1. L'Union pour la Méditerranée (UpM), l'échec d'une tentative de refondation du cadre multilatéral euro-méditerranéen

Chapitre 2 La restructuration confuse de l'institutionnalisation multilatérale des relations euro-méditerranéennes dans le cadre de l'UpM

TITRE 2. – L'INADEQUATION DU CADRE BILATERAL DE LA PEV AVEC LES ENJEUX SECURITAIRES REGIONAUX EN MEDITERRANEE

Chapitre 1. Les mutations de l'approche sécuritaire de l'UE : de la sécurité euro-méditerranéenne à la sécurité du voisinage de l'UE élargie

Chapitre 2. L'inadaptation du cadre de la PEV au traitement des questions sécuritaires régionales appelant à une relance régionalisée de la coopération en Méditerranée

SECONDE PARTIE : LA DIMENSION BILATERALE DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES POST-ELARGISSEMENT PROFONDEMENT MODIFIEE PAR LA PEV

TITRE 1. – LA VALEUR AJOUTEE DE LA CONDITIONNALITE POLITIQUE DE LA PEV COMME FORCE MOTRICE DU RENFORCEMENT DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES

Chapitre 1. Les mutations d'un cadre bilatéral euro-méditerranéen désormais articulé sur une double conditionnalité négative et positive

Chapitre 2. Des résultats mitigés appelant à une démarche bilatérale plus cohérente entre conditionnalité positive et négative

TITRE 2. – UN APPROFONDISSEMENT DIFFERENCIE DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES : VERS UN CADRE RELATIONNEL A MI-CHEMIN ENTRE L'ASSOCIATION ET L'ADHESION

Chapitre 1. Un approfondissement par la PEV des relations bilatérales euro-méditerranéennes s'appuyant sur l'acquis de Barcelone

Chapitre 2. Les différents scénarios de dépassement des accords d'association euro-méditerranéens

CONTENTS

FIRST PART: THE POST-ENLARGEMENT REGIONAL EURO-MEDITERRANEAN DIMENSION SLIGHTLY IN LINE WITH THE ENP

TITLE 1. – THE ENP'S IGNORANCE OF THE MULTILATERAL EURO-MEDITERRANEAN FRAMEWORK, OPENING THE WAY FOR THE EMERGENCE OF THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UFM)

Chapter 1. The Union For The Mediterranean (UFM), the reverse re-foundation of the Euro-Mediterranean framework

Chapter 2. Confused restructuralization of the Euro-Mediterranean multilateral institutionalization process in the framework of the UFM

TITLE 2. – THE INADEQUACY OF THE ENP'S BILATERAL APPROACH REGARDING THE REGIONAL SECURITY OBJECTIVES IN THE MEDITERRANEAN.

Chapter 1. The mutation of the EU security approach: from Euro-Mediterranean security to the security of the enlarged EU neighborhood.

Chapter 2. The inadequacy of the pev framework to regional security issues calls for a regional re-launching of cooperation in the Mediterranean

SECOND PART: THE POST-ENLARGEMENT BILATERAL EURO-MEDITERRANEAN DIMENSION AS MODIFIED BY THE ENP

TITLE 1. – THE ADDED VALUED OF THE ENP'S CONDITIONALITY POLICY: A DRIVING FORCE FOR THE STRENGTHENING OF BILATERAL EURO-MEDITERRANEAN RELATIONSHIPS

Chapter 1. The mutation of the bilateral Euro-Mediterranean political dialogue to an articulation of both a positive and negative conditionality

Chapter 2. Mitigated results call for a more coherent bilateral approach between positive and negative conditionality

TITLE 2. – A DIFFERENTIATED DEEPENING OF THE BILATERAL EURO-MEDITERRANEAN RELATIONSHIPS: TOWARDS A RELATIONAL FRAMEWORK, HALF-WAY BETWEEN ASSOCIATION AND ADHESION

Chapter 1. The deepening of bilateral relationships through the ENP based on the Barcelona *aquis*

Chapter 2. The different scenarios of the overtaking Euro-Mediterranean association agreements

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AED	Agence européenne de défense
APC	Accord de partenariat et de coopération
APEM	Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne
AP-UpM	Assemblée parlementaire de l'UpM
AELE	Association européenne de Libre Echange
ALEAC	Accord de libre-échange approfondi et complet
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstitution et le développement
Bull. CE	Bulletin des Communautés européennes
Bull. UE	Bulletin de l'Union européenne
CCG	Conseil de Coopération du Golfe
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté Economique du charbon et de l'acier
CEDRE	Centre de recherches européennes de Rennes
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
COREPER	Comité des Représentants permanents
CPE	Coopération politique européenne
CEE	Communauté économique européenne
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CPI	Cour pénale internationale
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DG	Direction générale
(dir.)	Sous la direction
DSP	Document de stratégie par pays

DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EEE	Espace économique européen
EFAR	European Foreign Affairs Review
éd.	Edition
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
EUROPOL	Office européen de police
EUI (IEU)	European University Institute (Institut universitaire européen)
Fasc.	Fascicule
IDE	Investissements directs étrangers
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
IES (ISS)	Institut d'étude sur la sécurité (Institute on Security Studies)
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IODE	Institut de l'Ouest : droit et Europe
JAI	Justice et Affaires Intérieures
JOCE	Journal officiel des Communauté européennes
MEDA	Programme européen relatif aux mesures d'accompagnement financier
N°	Numéro
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OLP	Organisation de Libération de la Palestine
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
p.	Page
PAC	Politique agricole commune

PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PEM	Partenariat euro-méditerranéen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PGM	Politique globale méditerranéenne
PIN	Programme indicatif national
PMR	Politique méditerranéenne rénovée
PPM	Pays partenaires méditerranéens
***préc*.**	précité
PSMMO	Partenariat stratégique du Moyen-Orient et la Méditerranée
PTM	Pays tiers méditerranéens
PVA	Politique de voisinage arabe
R.D.U.E	Revue du droit de l'Union européenne
R.M.C.U.E	Revue du marché commun et de l'Union européenne
R.M.U.E	Revue du marché unique de l'Union européenne
R.T.D.E	Revue trimestrielle de droit européen
REMDH	Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme
SES	Stratégie Européenne de Sécurité
SG/HR	Secrétaire général du Conseil/Haut Représentant pour la PESC
TACIS	Technical Aid to the Commonwealth of Independent States
TCE	Traité Instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

UEO	Union de l'Europe occidentale
UMA	Union du Maghreb arabe
UpM	Union pour la Méditerranée
Vol.	Volume
WP	Working paper
ZLE	Zone de libre échange

INTRODUCTION

« La Méditerranée, cette mer si connue, traversée de tous les sens possibles par une infinité de navigateurs. »
Bernard Le Bouyer de Fontenelle

« Un mur s'élève en Méditerranée entre les univers culturels dont je me réclame. Ce mur, je n'ai pas l'intention de l'enjamber pour passer d'une rive à l'autre. Ce mur de la détestation – entre Européens et Africains, entre Occident et Islam, entre Juifs et Arabes –, mon ambition est de le saper, et de contribuer à le démolir. Telle a toujours été ma raison de vivre, ma raison d'écrire. (…) »
Amin Maalouf [1]

« Ce serait une grave erreur que de construire la nouvelle Europe en négligeant le berceau de l'Europe, c'est-à-dire la Méditerranée. »
Romano Prodi [2]

Depuis l'Antiquité, la Méditerranée se trouve au carrefour des civilisations mésopotamienne, égyptienne, perse, phénicienne, grecque, romaine, arabe, berbère. Si la *Mare Nostrum* constitue une région au sens géographique du terme, elle ne l'est pas politiquement. Son histoire est celle du mélange. Mélange des cultures, des religions, des échanges terrestres et maritimes comme de la tolérance, et de la haine, de la paix et des guerres. En raison de sa position privilégiée, la proximité entre le continent européen au Nord et les pays riverains du Sud a créé à la fois des liens marqués par la méfiance et une interdépendance économique croissante[3]. Dès lors, le pourtour méditerranéen, qui est au centre de conflits internationaux depuis le début du XX^{e} siècle, constitue une zone stratégique pour l'Europe.

[1] Discours prononcé lors de la séance publique de réception à l'Académie Française, jeudi 14 juin 2012.
[2] Romano Prodi, Ancien Président de la Commission européenne, intervention à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Louvain-la-Neuve, le 26 novembre 2002 sur « L'Europe et la Méditerranée : venons en aux faits, SPEECH/02/589
[3] Depuis le début du siècle, l'espace méditerranéen reflète aussi la fracture mondiale Nord-Sud avec : les pays développés européens de la rive nord et les pays en voie de développement asiatiques et africains de la rive sud.

En pratique, les relations entre certains pays européens et méditerranéens existent depuis des siècles. Elles jouent, depuis longtemps, un rôle majeur dans les politiques nationales respectives – tant à l'époque précoloniale, coloniale que postcoloniale[4]. C'est alors tout naturellement qu'elles se trouvent influencées par le lancement de la construction communautaire et traduites en une multitude d'initiatives : le Forum méditerranéen, la Politique Méditerranéenne Globale (PMG), la Politique Méditerranéenne Rénovée (PMR), le dialogue 5+5 et le dialogue euro-arabe, le Partenariat euro-méditerranéen (PEM), la Politique Européenne de Voisinage (PEV) et, dernièrement, l'Union pour la Méditerranée (UpM). De fait, la CE puis l'UE n'ont cessé de veiller au développement des interactions avec les voisins méditerranéens du Sud.

Dès les années 1960, les relations entre la CEE et les Pays Tiers Méditerranéens (PTM) se concrétisent à travers une série d'accords. Si, au départ, ces derniers sont de nature économique, dans un cadre essentiellement bilatéral, les bouleversements politiques des années 90 les modifient en leur conférant une nouvelle dimension. L'UE réaffirme l'importance stratégique accordée à ses partenaires de la Méditerranée ; d'où, en 1995, la naissance du Partenariat euro-méditerranéen (PEM).

Moins de dix ans après le lancement du PEM, les relations euro-méditerranéennes connaissent une évolution notable. C'est le fruit de la Politique Européenne de Voisinage (PEV) que l'Union européenne formule à partir de 2003 dans le contexte du cinquième élargissement de ses frontières extérieures du 1er mai 2004. La PEV transforme le PEM par l'intermédiaire du processus de Barcelone en préconisant la création d'un cercle d'amis avec les voisins méditerranéens du Sud et de l'Est. Un examen approfondi révèle que les dynamiques engendrées par chaque élargissement entraînent systématiquement une consolidation des relations avec les PTM. La corrélation entre le cinquième élargissement et la PEV s'inscrit dans la continuité du développement des rapports CE/UE et PTM posant ainsi la question de son articulation avec le PEM.

Bien sûr, il faut bien remarquer que la construction de la CE/UE et l'enracinement des liens avec les PTM épousent des logiques distinctes. Leurs objectifs, mécanismes et outils sont différents : l'un relevant de l'ordre interne, l'autre externe. Pourtant, à chaque nouvel stade de l'élargissement, les relations avec les PTM en sont sorties bel et bien raffermies. Ce constat

[4] Y. BERTONCINI (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union Européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 5.

s'explique par la conjugaison de deux facteurs. Chaque élargissement pose la question de l'équilibre interne entre les États membres. Après chaque évolution interne communautaire, le potentiel de devenir un acteur politique sur la scène internationale s'accentue, tant pour la CE/UE que pour ses États membres. Ainsi, pour chaque pays, devenir un acteur reconnu dans une région telle que la Méditerranée – à la croisée d'importants enjeux internationaux – permet de consolider sa place sur l'échiquier géopolitique. Dans ce cadre, trois phases peuvent être distinguées. À l'origine (avant le processus de Barcelone en 1995), le développement de la politique méditerranéenne de la CEE est rythmé par la prise en compte de l'impact des élargissements successifs (section 1). Par la suite, cet impact est confirmé avec le lancement du PEM à la veille de l'ouverture des négociations relatives à l'ouverture de l'UE aux PECO (section 2) avant d'être scellé avec la PEV lors du cinquième élargissement (section 3).

Section 1 : La corrélation entre le développement de la construction communautaire et l'évolution progressive des relations avec les Pays Tiers Méditerranéens (PTM)

La naissance de la CEE a naturellement une influence sur les relations bilatérales entre certains États membres et les pays voisins méditerranéens du Sud. Elle ouvre la porte à un renforcement des relations entre les différents acteurs. Dans la période antérieure au PEM, ces relations sont rythmées par la consolidation graduelle de la construction communautaire. De fait, quelques années après sa création, dans le traité de Rome 1957, la CEE reconnaît l'importance de l'établissement de relations privilégiées avec les anciennes colonies de certains Etats membres à travers des accords (§1). Mais, avec le premier élargissement des années 1970, la CEE affiche sa volonté d'ancrer les échanges avec les PTM dans une approche plus équilibrée, celle de la Politique Méditerranée Globale (PMG) (§2). Durant les années 1980, la CEE actualise cette dernière afin d'atténuer l'impact des nouveaux élargissements (§3). Et c'est dans le cadre géopolitique européen et mondial des années 90 et celui de la création au Sud de l'UE que la coopération est à nouveau redéfinie avec la Politique Méditerranéenne Rénovée (PMR) (§4).

§ 1. - Les relations de la CEE avec les PTM dans les années 60 : une reconnaissance des relations privilégiées avec les anciennes colonies

Les États membres, et notamment la France, ont d'abord le souci de rattacher ce qui reste de leurs empires coloniaux au nouveau système de la CEE[5] et suggèrent la mise en place d'un nouveau type de relations avec les anciennes colonies de la rive sud de la Méditerranée[6]. Dès sa création en 1957, la Communauté économique européenne reconnaît l'existence des relations privilégiées entre certains États membres et certains pays partageant avec eux un passé colonial. Dans une « *Déclaration d'intention en vue de l'association à la Communauté économique européenne des pays indépendants appartenant à la zone franc* »[7], annexée à l'acte final du Traité instituant la Communauté économique européenne, les cinq autres États membres vont reconnaître la relation privilégiée qui relie la France aux anciennes colonies et prendre en considération « *les accords et conventions de caractère économique, financier et monétaire conclus entre la France et les autres pays indépendants appartenant à la zone franc* ». Cette prise en considération va permettre à la France de maintenir les préférences qu'elle accordait aux marchandises originaires de ses anciennes colonies[8]. Dans le contexte de la création de la CEE avec son objectif d'intégration économique, les États membres s'engagent à maintenir les « *courants traditionnels d'échanges entre les États membres de la Communauté économique européenne et ces pays indépendants* » et à contribuer au développement économique et social de ces derniers en leur proposant des négociations « *en vue de la conclusion de conventions d'association économique à la Communauté* »[9].

Pour le Sud de la Méditerranée, ces dispositions s'appliquent, à cette époque, à la Tunisie et au Maroc qui ont obtenu leur indépendance un an avant la signature du Traité de

[5] R. D'ANGIO, « L'espace euro-méditerranéen : quel dessein géopolitique ? », discours lors des journées des Conférences du groupe de développement de l'IUFM d'Aix-Marseille du 21 janvier 2010, p. 2 à consulter : www.aix-mrs.iufm.fr/formations/...euro.../d_angio_quel_dessein.pdf

[6] D. SCHMID, « L'Union euro-méditerranéenne : le libre échange pour politique étrangère », in Damien HELLY et Franck PETITEVILLE (dir.), *L'Union européenne acteur International*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 168.

[7] Déclaration d'intention en vue de l'association à la Communauté économique européenne des pays indépendants appartenant à la zone franc, Acte final du Traité de Rome du 25 mars 1957, 11957A/AFI/CNF.

[8] G. VALAY, « La Communauté Économique Européenne et les pays du Maghreb », Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, n° 2, 1966, p. 199.

[9] Déclaration d'intention en vue de l'association à la Communauté économique européenne des pays indépendants appartenant à la zone Franc, *préc.*

Rome[10]. En 1963, le Maroc et la Tunisie demandent l'ouverture de négociations, mais ce n'est qu'en 1969 que les premiers « accords créant une association » sont conclus avec le Maroc[11] et la Tunisie[12]. Ces accords d'association de première génération sont conclus sur la base de l'article 238 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne (TCEE)[13]. Ils prennent la forme d'accords commerciaux bilatéraux préférentiels d'une durée de cinq ans renouvelable. Ils permettent principalement que les biens manufacturés soient exemptés de droits de douane[14]. Ces accords portent sur le régime d'échanges mais prévoient aussi une coopération financière et technique. Plus tard, à côté de ces deux accords d'association, des accords commerciaux bilatéraux sont mis en place. La Communauté établit aussi des accords sur les échanges commerciaux et la coopération technique entre la CEE et les Etats membres, d'une part, et chacun des Pays Tiers méditerranéens (PTM), d'autre part[15], sur la base juridique des articles[16], 111[17], 114[18] et de l'ex-article 228 (art. 300) du TCE. Ces accords sont alors limités aux échanges commerciaux et ne prévoient que le libre accès aux produits industriels et quelques concessions pour certains produits agricoles[19]. Il s'agit de l'accord commercial non préférentiel avec Israël (1964) et des accords commerciaux avec le Liban (1964) et l'Égypte (1972). Il ne faut pas occulter que ces accords des années 60, tout en restant sans dimension politique, envoyaient un signe politique de premier rang quant à

[10] La Déclaration en soi ne s'appliquait pas à l'Algérie qui n'avait pas obtenu son indépendance à l'époque. C'est le Traité de Rome qui s'appliquait au département français d'Algérie.
[11] JOCE n° L 198 du 8/8/1969, p. 3.
[12] JOCE n° L 197 du 8/8/1969, p. 3.
[13] Article 238 TCEE : « La Communauté peut conclure avec les États tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions communes et des procédures particulières ».
[14] Le Maroc était pour un accord de coopération global (économie, finance, technique) tandis que le mandat de la Commission était limité aux relations commerciales, (K.BOUZALGHA, Maroc-Union Européenne : vers un statut avancé, mémoire pour l'obtention du Master II recherche : Droit des Relations économiques internationales, Université de Cergy-Pontoise 2008, p.4
[15] Décision du Conseil n° 68/263 du 18 juin 1968 portant conclusion de l'accord sur les échanges commerciaux et la coopération technique entre la CEE et les EM, d'une part, et la République libanaise, d'autre part.
[16] Ces deux articles ont été abrogés après le Traité de Maastricht.
[17] Article 111 paragraphe 2, *préc.*
[18] Article 114 : « *Les accords visés aux articles 111, paragraphe 2, et 113 sont conclus au nom de la Communauté par le Conseil agissant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite* ».
[19] Quant à leur portée, le contenu reste limité d'autant que les produits agricoles sont exclus des préférences. Dans le préambule de l'accord conclu avec le Maroc, les parties expriment leur volonté de « *renforcer leurs relations amicales* » et s'engagent à « *éliminer les obstacles pour l'essentiel des échanges* ». Quant à son contenu, l'accord se divise en deux parties, la première étant relative aux « échanges commerciaux ». Pour la CEE, les PTM apparaissaient comme des marchés des produits agricoles et industriels. Ces accords permettaient l'entrée des produits industrialisés des PTM sur le marché de la CEE en franchise totale et sans droits de douane et taxes d'effet équivalent et sans aucune restriction quantitative (J. DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : des accords préférentiels à la politique de voisinage : le cas des relations Union européenne/Tunisie*, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2003, p. 82).

l'importance des relations avec les PTM, en figurant parmi les premiers conclus avec des pays non européens. En effet, à l'époque, seules la Grèce, la Turquie et l'Espagne disposaient de relations préférentielles avec la CEE.

§ 2. - La Politique Méditerranéenne Globale (PMG) des années 70 : une approche globale et équilibrée après le premier élargissement

À la veille du premier élargissement de la CEE avec l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, le Sommet européen de Paris (19-21 octobre 1972) marque un tournant irréversible dans la perception des relations communautaires avec la Méditerranée. On convient alors de développer cette nouvelle approche globale progressive connue sous le nom de « *Politique Méditerranéenne Globale* » (PMG)[20]. Ce sommet marque un tournant dans la construction des relations avec la Méditerranée et constitue le véritable début d'une réflexion sur une politique méditerranéenne de la Communauté afin de mettre en œuvre « *une approche globale et équilibrée* »[21] avec la Méditerranée[22]. La Communauté va donc abandonner l'approche des relations informelles et occasionnelles pour une Politique Méditerranéenne Globale. Cette approche globale a conduit à la conclusion des accords des années 70 qui se sont élargis pour introduire la coopération économique et financière afin d'accompagner le développement à travers des programmes d'assistance financière et technique[23].

C'est donc l'élargissement réalisé le 1er janvier 1973 qui va appeler à développer une réelle politique méditerranéenne de la Communauté élargie. En effet, l'adhésion du Royaume-Uni pose alors certains problèmes. Au niveau politique, cet élargissement précède de peu le renouvellement des accords conclus entre la CEE et les PTM. Cela implique tout naturellement une prise en considération de l'avis des nouveaux États membres sur le devenir

[20] C. BERDAT, « L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE », CAIRN, Relations internationales, 2007/2 n° 130, p. 87.
[21] Déclaration du Sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972), Bulletin des Communautés européennes, octobre 1972, n° 10, p. 2.
[22] La PMG visait 15 pays : Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Jordanie, Israël, Liban, Syrie, Turquie, Grèce, Yougoslavie, Espagne, Portugal, Chypre et Malte.
[23] Pour plus de détails sur la PMG voir « Les relations commerciales avec les pays du Maghreb, du Machrek et d'Israël », JurisClasseur Europe, Fascicule, 2232, Ed. Techniques, Paris, 1993, pp. 1-14 et ; J. TOUSCOZ et autres « La Communauté économique européenne élargie et la Méditerranée : quelle coopération ? », PUF, Paris, 1982, pp. 147-163.

des relations avec les PTM. Au niveau économique, cet élargissement comporte un risque potentiel pour les courants d'échanges avec les PTM[24]. Il est devenu évident que la protection des relations privilégiées avec les PTM ne se limitait pas à de simples ajustements techniques des accords existants, ces pays ne pouvant pas faire face au risque de diminution de leurs exportations vers la CEE[25].

Ainsi, à partir du Sommet de Paris, l'évolution des relations communautaires avec les PTM s'inscrit dans l'approche d'un modèle d'accord qui s'applique désormais à l'ensemble de ces pays allant au-delà des simples échanges économiques[26]. Le sommet de Paris confirme l'importance accordée à la Méditerranée par la « *Communauté élargie* » ; cela se concrétise par « *la mise en œuvre de ses engagements avec les pays du bassin méditerranéen avec lesquels des accords sont conclus ou à conclure* » qui doivent « *faire l'objet d'une approche globale et équilibrée* »[27]. Cela apporte deux innovations pour les relations avec les PTM qui doivent ainsi s'élargir aux aspects économiques, financiers et sociaux[28].

La première innovation est la conclusion d'un ensemble d'accords dits de coopération avec un grand nombre de PTM qui définissent une coopération économique, financière et technique dépassant les limites des accords de 1969[29]. Pour la Tunisie et le Maroc, cette nouvelle génération d'accords vient compléter les accords des années soixante et va élargir la gamme des produits d'exportation des PTM en les faisant bénéficier d'une réduction du tarif douanier commun. À travers une harmonisation des nombreux accords déjà conclus, la PMG

[24]P. PETIT-LAURENT, *Les fondements politiques des engagements de la Communauté européenne en Méditerranée*, Paris, PUF, 1976, p. 101.

[25] Le Royaume-Uni accordait « *un régime d'importation beaucoup plus libéral et plus avantageux aux exportations israéliennes et espagnoles que ne le faisait le Tarif extérieur commun* » (B. CHRISTOPHE, « L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE », *Relations internationales*, 2007/2 n° 130, p. 91).

[26] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'UE ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, Thèse pour le doctorat de troisième cycle en droit communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes 1, p. 39.

[27] Déclaration du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972), *préc.*, point 11.

[28] M.-P. ROY, « La CEE et le Tiers Monde : hors Convention de Lomé », Notes et études documentaires n° 4773, Paris, La Documentation française, 1984, p. 12.

[29] Des accords de coopération sont établis avec les pays du Machrek (l'Égypte, le Liban, la Jordanie et la Syrie) sur la même structure que les accords conclus avec les pays du Maghreb. Pour Israël, un accord est conclu en 1975 sur la base de l'article 113 TCE prévoyant l'établissement d'une ZLE pour les produits industriels et certains aménagements pour les échanges de produits agricoles : Accord de coopération CEE-Algérie, JOCE n° L 263 du 27 septembre 1978 ; Accord de coopération CEE-Maroc, JOCE n° L 264 du 27 septembre 1978 ; Accord de coopération CEE-Tunisie, JOCE n° L 265 du 27 septembre 1978 ; Accord de coopération CEE-Égypte, JOCE n° L 266 du 27 septembre 1978, p. 1 ; Accord de coopération CEE-Jordanie, JOCE n° L 268 du 27 septembre 1978, p. 1 ; Accord de coopération CEE-Liban, JOCE n° L 267 du 27 septembre 1978, p. 1 ; Accord de coopération CEE-Syrie, JOCE n° L 269 du 27 septembre 1978, p. 1.

met en place une politique économique extérieure en Méditerranée plus cohérente avec un régime-cadre pour les concessions dans le secteur agricole et un système du libre-échange pour les produits industriels[30].

La seconde innovation est celle de l'institutionnalisation de la coopération au développement en faveur de certains PTM les moins développés à travers une coopération technique qui doit compléter la coopération économique ; une coopération financière sous la forme de prêts normaux ou de prêts à conditions spéciales, ou de subventions, dans le but d'appuyer les efforts de développement des pays les moins avancés et d'aider à la mise en place d'investissements nécessaires pour concrétiser les efforts de la coopération régionale ; une coopération en matière d'emploi et enfin une coopération environnementale[31]. Quant à la coopération financière et technique commune à l'ensemble des PTM, cela passe alors par la mise en œuvre de programmes quinquennaux d'assistance financière et technique. Il a fallu attendre les accords de coopération pour que la coopération financière et technique prenne forme avec pour objectif d'assister le développement économique et social. Les accords de coopération ont été complétés par les protocoles financiers[32].

§ 3. - La politique communautaire méditerranéenne dans les années 1980 : l'impact des élargissements au Sud sur les relations avec les PTM

Avec l'adhésion de la Grèce en 1981 et celle du Portugal et de l'Espagne en 1986, la Communauté devient la première force économique méditerranéenne[33]. Ces adhésions des trois pays méditerranéens de Sud entraînent cependant un doute autour de la PGM (Politique Globale Méditerranéenne) chez les grands producteurs agricoles et de pêche[34]. Si

[30] C. BERDAT, « L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE », *préc.*, p. 100-103.
[31] Commission européenne, Secrétariat général, Note à l'attention de MM. les membres de la Commission, 209e session du Conseil tenue le 9 octobre 1972, communication de la Commission concernant les modalités d'une approche globale pour l'ensemble des relations de la Communauté avec les divers pays méditerranéens, Document confidentiel, Bruxelles, 17 octobre 1972, SEC (72)3553, p. 2 / BAC 173/1995, numéro de dossier 1076 (Boîte 408), « Approche globale ».
[32] À partir de 1978, une aide financière au développement est octroyée à travers les protocoles financiers assurés par la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Sur la question des protocoles, voir E. LANNON et J. RAUX, « La coopération financière et technique bilatérale avec les pays de la Méditerranée Sud et Est », Jurisclasseur-Europe fasc. 2233, Éd. Techniques, Paris, mai 1995.
[33] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'UE ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne, op. cit.*, p. 42.
[34]Selon Erwan Lannon, la question de la place des relations entre la France et ses anciennes colonies s'est posée lors des adhésions des années 80 avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Dans le respect de ces échanges

l'élargissement à l'Espagne et au Portugal suscite chez les agriculteurs français, italiens, puis grecs, une grande inquiétude, cela touche également les PTM, notamment le Maroc et la Tunisie qui craignent de voir remis en question leurs courants d'exportation vers la CEE. Les PTM se demandent alors s'ils vont réussir à maintenir leur niveau d'exportations agricoles à destination de la CEE. De plus, dans le domaine industriel et particulièrement celui des textiles et de l'habillement, ils s'interrogent sur le maintien de leur place face au Portugal et à l'Espagne[35]. Cela nécessite une adaptation du régime commercial de 1976 combinée à une augmentation de l'aide financière et un besoin de communautarisation des accords de pêche qui liaient le Maroc à l'Espagne et au Portugal.

C'est au Conseil européen de Milan, en mars 1985, que les représentants des dix États membres confirment leur attachement aux liens de coopération et d'association avec les États du bassin méditerranéen[36]. Ainsi, afin d'atténuer les effets négatifs des adhésions des années 80 sur les PTM, les accords des années 70 sont adaptés à travers la signature de protocoles additionnels[37]. Ces protocoles prévoient la franchise des droits de douane, l'entrée dans le marché commun des produits industriels et un régime préférentiel pour certains produits agricoles. La conclusion des protocoles additionnels devient ainsi une nécessité afin de compenser l'adhésion du Portugal et de l'Espagne et d'ajuster les concessions accordées pour les produits agricoles. À titre d'exemple, et comme conséquence de l'adhésion des deux pays de la péninsule ibérique, des protocoles additionnels et un accord de pêche sont signés avec le Maroc en mai 1986[38]. Malgré la signature des protocoles additionnels et d'un nouvel accord de la pêche à Rabat le 26 mai 1988, la préférence communautaire pour les produits agricoles

---

traditionnels, des mécanismes prévoyant des droits réduits et des contingents annuels à l'importation furent mis en place. (E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'Union européenne ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *op. cit*., p. 37.

[35] R. D'ANGIO, « L'espace euro-méditerranéen : quel dessein géopolitique ? », *préc.*, p. 5.

[36] Cela signifie que la Communauté garantit le maintien des échanges traditionnels mais prend en compte l'élargissement du marché et la préférence communautaire qui en résulte ; pour les produits agricoles, elle met en place un régime particulier pour les produits sensibles, tandis que pour les produits industriels, des limitations sont maintenues pour les textiles.

[37] J. DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : des accords préférentiels à la politique de voisinage : le cas des relations Union européenne/Tunisie*, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2003, p. 27

[38] Dans l'objectif de permettre « le maintien des courants traditionnels d'exportation du Maroc vers la Communauté » (point 3 du protocole additionnel.), le protocole commercial (JOCE, n° 224 du 13/08/1988) met en œuvre le principe de suppression progressive des droits de douane « au cours des mêmes périodes et aux mêmes rythmes que ceux prévus dans l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal pour les mêmes produits » (Article 1 du protocole additionnel à l'accord de coopération entre la CEE et le Maroc). De plus, la signature de l'accord de Pêche (JOICE, n° 181 du 12/07/1988) entre la CEE et le Maroc résulte de l'existence des accords entre le Maroc et les deux nouveaux États membres.

et de pêche des nouveaux États membres ibériques est préjudiciable pour les produits en provenance du Maroc et de la Tunisie[39].

§ 4. - La Politique Méditerranéenne Rénovée (PMR) des années 90: une redéfinition des relations avec les PTM précédant la création de l'Union européenne

Avec la chute du mur de Berlin, suivie par l'effondrement du bloc de l'Est, et la fin de la guerre froide et de la division du continent européen, la problématique des pays de l'est et du centre de l'Europe prime sur le reste des dossiers de l'agenda communautaire. Dans un même temps a lieu la guerre de Golfe suite à l'invasion du Koweït par l'Irak et les problèmes en Méditerranée ne peuvent être marginalisés dans l'agenda communautaire. Une réaction de la part de la CEE s'impose. Face à ces risques, la CEE se veut alors rassurante pour les PTM en affirmant que les mutations géostratégiques n'entraînent pas un désaveu, mais, bien au contraire, une occasion de développer ses relations privilégiées[40]. Cette volonté se traduit par la rédaction du document « Vers une Politique Méditerranéenne Rénovée » (PMR)[41]. Cette nouvelle politique conçue entre 1989 et 1991 est mise œuvre au cours de la période 1992-1996. C'est une réponse qui confirme à la fois l'importance de la Méditerranée pour la Communauté et le besoin d'une réactualisation de l'action communautaire dans la région. À partir de 1989, la Commission reconnaît l'inadéquation des instruments des années 70 et exprime la volonté de développer les relations en analysant les résultats et les faiblesses de la Politique Globale méditerranéenne (PGM)[42].

La mise en œuvre de la PMR aboutit au renouvellement des protocoles financiers pour la période 1992-1996 avec une augmentation de 40 % par rapport à ceux valables jusqu'au 30 octobre 1991[43] en vue du développement économique et social[44] et à l'adoption de la quatrième et dernière génération des protocoles financiers annexés aux accords de

[39] J. DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : des accords préférentiels à la politique de voisinage : le cas des relations Union européenne/Tunisie, op. cit.*, p. 11.
[40] Conseil européen de Cannes, conclusions de la Présidence, 26 et 27 Juin 1995, p. 5.
[41] Communication de la Commission « Vers une politique méditerranéenne rénovée », Bruxelles, le 17 novembre 1989, SEC(89) 1961 final.
[42] Communication de la Commission « Vers une politique méditerranéenne rénovée », SEC (89) 1961 final et SEC (90) 812 final du 1er juin 1990, p. 8.
[43] Cette assistance sera majorée d'une aide spéciale pour atténuer les retombées négatives de la guerre du Golfe en 1991 notamment sur des pays comme la Jordanie, l'Égypte, la Turquie, Israël et les Territoires occupés.
[44] J. DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : des accords préférentiels à la politique de voisinage : le cas des relations Union européenne/Tunisie, op. cit.*, p. 88.

coopération[45]. En effet, cette politique va ouvrir la voie à deux nouvelles formes de coopération en dehors des protocoles financiers. En premier lieu, celle de l'introduction de la coopération décentralisée comme nouvelle forme de coopération régionale en dehors des protocoles[46]. À partir de 1992, la coopération décentralisée permet l'instauration de programmes horizontaux associant les PME, les universités, les médias et les collectivités locales euro-méditerranéennes[47] ce qui entraîne une multitude de programmes méditerranéens de nature régionale[48]. La PMR crée un volet de coopération financière dite horizontale qui est définie par les protocoles tout en restant en dehors du cadre bilatéral. Cette coopération horizontale est alors destinée au financement des projets d'investissement régionaux et d'intérêt communautaire. Avant la PMR, seul un volet des protocoles permettait le financement d'actions de coopération régionale[49].

En second lieu, la PMR introduit un appui aux réformes économiques des PTM qui prennent en compte les programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en œuvre dans certains pays. L'objectif est d'atténuer l'impact de ces programmes en donnant une aide supplémentaire et une augmentation des moyens financiers prévus pour le financement de certaines actions sociales liées à cet ajustement telles que l'éducation et la santé[50]. Selon Erwan Lannon, bien que cet appui aux réformes économiques apparaisse déjà dans les protocoles de quatrième génération, l'innovation de cet instrument de la coopération financière et technique est qu'elle se situe en dehors du cadre contractuel des protocoles

[45] Comme le constate Erwan Lannon, cela marque la fin d'une certaine forme de coopération en vue du développement économique et social entre la CEE et les PTM (E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'UE ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 88) en permettant de dépasser les formes classiques de coopération précédente et de soutenir et d'encourager *les processus d'ouverture et de réformes structurelles entreprises par certains pays méditerranéens*. (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative au « Renforcement de la Politique Méditerranéenne de l'UE : établissement d'un Partenariat euro-méditerranéen », COM (94) 427 final, p. 20).

[46] Communication de la Commission au Conseil « Vers une Politique Méditerranéenne Rénovée » (SEC (89) 1961 final du 23.1. 1989) « Vers une politique méditerranéenne rénovée : proposition pour la période 1992-1996 », Bruxelles, le 01/06/1990, CED (90) 812 final.

[47] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l'UE, Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan- euro-méditerranéenne*, *op. cit*., p. 47.

[48] Les programmes sont : MED URBS, programme visant la création des réseaux transméditerranéens de coopération en matière de développement urbain / MED CAMPUS, programme visant l'appui à la coopération entre les établissements supérieurs et les PTM / MED INVEST, programme pour l'amélioration de la compétitivité des PME / MED VIANNE, programme pour le financement des projets de recherche et les frais administratifs et comptables.

[49] En 1992, un règlement financier d'application 1763/92 « *relatif à la coopération financière intéressant l'ensemble des PTM* » va fixer les modalités et les règles de gestion communes de cette nouvelle forme de coopération régionale (Règlement 1763/92 du Conseil du 29 juin 1992 « relatif à la coopération intéressant l'ensemble des PTM », JOCE n° L 181.

[50] COM (94) 427 final, *préc*., p. 20.

financiers sous forme d'une enveloppe qui ne fait pas l'objet d'une programmation précise ni par pays ni par type d'action[51].

Au niveau stratégique, la PMR donne à la coopération avec les PTM une impulsion conséquente ouvrant ainsi la voie à la mise en œuvre d'un véritable partenariat euro-méditerranéen, en considérant que la « *proximité géographique et l'intensité des échange* » font ainsi de la stabilité de la prospérité méditerranéenne « *des éléments clés de la prospérité et de la stabilité de la Communauté* »[52]. Elle affiche ainsi sa prise de conscience de la nécessité de mener une politique plus cohérente et globale dans cette région qui lui est proche à bien des égards et qui revêt un intérêt stratégique en ouvrant la voie à des relations qui dépassent les limites de la seule coopération économique et financière.

En somme, la communication relative à l'établissement du PEM[53] va établir à son tour une évaluation positive du bilan et de l'impact de la PMR. Elle considère que sa réorientation des relations avec les PTM a permis d'introduire, « *tout en renforçant l'action déjà en cours* », une dimension nouvelle qui a donné un élan plus dynamique aux relations avec les PTM. Cette analyse *a posteriori* permet de constater que tous les approfondissements progressifs et notamment la PMR ont ouvert la voie à un véritable espace euro-méditerranéen en déclenchant le « *démarrage d'un véritable partenariat* »[54] global nécessitant le développement qualitatif et quantitatif des relations avec les PTM.

Section 2 : L'établissement du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) dans un contexte européen et méditerranéen en pleine mutation

Onze mois après le quatrième élargissement, les 27 et 28 novembre 1995 à Barcelone, les ministres des Affaires étrangères des quinze États membres de l'Union européenne (UE) et

[51] De plus, cette nouvelle enveloppe budgétaire ne nécessite pas l'application des mêmes procédures du régime des protocoles financiers en permettant un déboursement plus rapide et mieux adapté des fonds aux réformes réalisées par les PTM. (E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l'UE : Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 88.)

[52] Communication de la Commission au Conseil sur la mise en œuvre des mesures relatives aux échanges commerciaux dans le cadre de la politique méditerranéenne rénovée, COM (91) 179 final, p. 2.

[53] COM (94) 427 final, *préc*., p. 21.

[54] Communication de la Commission européenne sur le « Renforcement de la Politique méditerranéenne de l'Union européenne », COM (94) 427 final du 19/10/1994, p. 21.

des douze États méditerranéens[55] se réunissent pour poser les fondements d'un partenariat historique permettant, pour la première fois, la construction d'un partenariat global et régional qui rassemble la majorité des pays des deux rives de la Méditerranée. Le lancement du processus de Barcelone est incontestablement l'un des succès politiques de la nouvelle UE établie après le Traité de Maastricht en tant qu'acteur international[56]. En effet, Bien que les premières relations entre le Nord et le Sud de la Méditerranée datent des années 60 comme nous l'avons vu dans la première section, ce n'est qu'avec le Partenariat euro-méditerranéen que les relations entre l'UE et les PTM entrent dans une nouvelle ère. Pour la première fois, un cadre de coopération régionale rassemble les pays des deux rives de la Méditerranée. Cette nouvelle approche des relations avec la Méditerranée[57] prend place dans le contexte des bouleversements politiques des années quatre-vingt-dix qui modifient les rapports de force au niveau international. Les mutations géopolitiques majeures ont favorisé l'élaboration d'une nouvelle conceptualisation de la politique méditerranéenne de l'UE (§1). Lancé lors de la conférence de Barcelone qui se conclut par une Déclaration politique, le PEM pose les fondements d'un cadre institutionnel affichant des objectifs ambitieux (§2). Cependant, plusieurs années après la Déclaration de Barcelone, le bilan du Partenariat reste mitigé invitant à de nombreuses réflexions sur son lancement (§3).

§ 1. - L'élaboration d'une nouvelle politique méditerranéenne de l'UE dans le contexte de mutations géopolitiques majeures

Les bouleversements géopolitiques de la fin des années 80 et du début des années 90 secouent spectaculairement les anciens équilibres européens et régionaux (A) ouvrant la voie à une réflexion sur l'élaboration d'un nouveau modèle relationnel entre l'UE et la Méditerranée (B).

[55] Il s'agissait à l'époque de l'Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne. Aujourd'hui, le partenariat réunit 37 membres: les 27 membres de l'UE et 10 États du pourtour méditerranéen: Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité palestinienne (Malte et Chypre ayant intégré l'UE depuis).

[56] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l'UE : Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 87.

[57] La PEM était une rupture avec toutes les politiques méditerranéennes. De plus, il a politisé les relations et rompu avec l'approche commerciale bilatérale des accords de première génération et de la PMR.

A. Les transformations géopolitiques favorables à une refondation des relations avec les PTM

La nécessité d'une redéfinition de la politique méditerranéenne de l'UE est double. D'une part, elle permet de rééquilibrer les relations extérieures entre les différentes composantes Est/Sud de l'UE face au risque du déplacement du centre de gravité de l'UE vers l'Est (1), d'autre part, elle permet d'intervenir en Méditerranée après les bouleversements géopolitiques et constitue pour l'UE l'opportunité de jouer un rôle sur la scène internationale (2).

1) Les transformations géopolitiques en Europe appelant à la révision de la politique méditerranéenne de l'UE

L'UE a toujours insisté sur l'importance politique et stratégique primordiale de la Méditerranée dans son action extérieure et le renforcement des relations avec cette région est l'un des premiers résultats de la nouvelle structure de l'action extérieure européenne après le traité de Maastricht (a). À partir de ce moment, la volonté de garder un équilibre entre le Sud et l'Est de la nouvelle UE lancée dans le processus de l'élargissement contribue à l'élaboration d'une coopération régionale globale (b).

a) L'UE comme acteur politique au niveau international après le Traité de Maastricht

Avec la chute du mur de Berlin qui annonce la fin de la guerre froide et conduit à la réunification de l'Allemagne, l'écroulement des lignes de démarcation qui divisaient le continent européen va permettre à la CE de retourner à l'idéal européen des pères fondateurs : un projet de paix et de stabilité interne durable. Le Traité de Maastricht, qui a permis la révision profonde du Traité TCE et la création de l'UE avec le Traité TUE, est un tournant pour toute l'histoire du continent mais aussi pour la construction européenne ouvrant la voie vers l'émergence d'une Union européenne qui se donne pour objectif de s'affirmer comme acteur à part entière sur la scène internationale. Le Traité de Maastricht jette les bases d'une Union Européenne politique, l'esprit étant alors de développer une politique extérieure plus cohérente allant au-delà de ses dimensions économiques traditionnelles.

Le Traité de Maastricht met en place une structure institutionnelle en trois piliers, le deuxième pilier de cet édifice étant consacré à la Politique Étrangère et de Sécurité

Commune (PESC). Le Titre V du Traité qui détermine le fonctionnement de la composante PESC de l'UE fixe les objectifs suivants : la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ; le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes ; le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris ; la promotion de la coopération internationale ; le développement et le renforcement de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales[58].

La volonté de mettre en place une palette intégrale assez large d'objectifs de la politique étrangère à côté des politiques économique et sociale est l'expression de l'ambition internationale de l'UE après le Traité de Maastricht[59]. En ce sens, les rédacteurs du Traité sont alors conscients de l'importance de la question de la cohérence de l'action de l'UE en précisant dans l'article C du TUE que l'UE doit veiller « *à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement* »[60]. Face à cette volonté de définir une action touchant à un ensemble large de domaines et d'objectifs, la question de la cohérence de l'action extérieure de l'UE est en quelque sorte indispensable pour l'efficacité et la crédibilité de l'UE [61]. La question n'est pas simple, d'autant que la complexité de la nouvelle structure institutionnelle représente un défi et un terrain d'expérimentation de cette approche globale et de la cohérence de l'action de l'UE dans la région[62].

[58] Article J 1 paragraphe 2 TUE.

[59] Pour plus de détails sur la place de la Méditerranée dans la structure de l'UE après le Traité de Maastricht dans les politiques extérieures de l'Union européenne, Voir. D. SCHMID, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'UE ; quel avenir pour une bonne idée », *Revue internationale et stratégique* 2003/1 - n° 49.

[60] Article C du traité TUE.

[61] Sur la question de la cohérence de l'action extérieure de l'UE, voir I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2009.

[62] De plus, pour certains observateurs, l'élaboration d'une politique méditerranéenne était un laboratoire prometteur pour la nouvelle politique étrangère de l'UE (R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, Bryulant 2011. p. 105). Dans ce sens, cette nouvelle politique se présentait comme étant un champ expérimental qui permettrait d'examiner les moyens d'atténuer les lacunes institutionnelles et juridiques communautaires et européennes entre l'économique et le politique, mais aussi entre relations extérieures et politique étrangère (Task Force Méditerranée/Barcelone, UPPAR, Secrétariat général du Conseil, mars 2002, dans D. SCHMID, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'UE ; quel avenir pour une bonne idée », *préc.*, p. 27). Le Partenariat euro-méditerranéen deviendrait un exemple « *typique des politiques extérieures de l'Union avant le Traité d'Amsterdam* ». (Entretien avec Michael Köhler, unité PESC, Commission, décembre 2001, et avec Andreas Strub).

b) L'interdépendance entre le renforcement des relations avec les PTM et les perspectives d'élargissement de l'UE

Pour diverses raisons historiques, géographiques et économiques, la perception qu'ont les États membres de la Méditerranée n'est pas homogène. La place qu'occupe la Méditerranée dans les centres d'intérêts des États du Nord et de l'Est n'est pas la même qu'au Sud. Jusqu'à la fin des années 80, l'équilibre interne de la CEE était en faveur des États membres méditerranéens. Mais, suite aux bouleversements susmentionnés, l'UE est amenée à détourner partiellement ses regards du Sud risquant ainsi d'approfondir le clivage entre États membres méditerranéens et Pays tiers méditerranéens. Le calendrier des futures adhésions promet, à terme, de changer profondément les équilibres internes de l'UE en faveur des pays du Centre et de l'Est et en l'occurrence de modifier l'ordre des priorités de l'action externe européenne. À l'époque, l'UE qui préparait le quatrième élargissement de 1995 (Suède, Autriche et Finlande), a fait le choix stratégique d'ouvrir la voie à un élargissement vers un certain nombre des anciens pays du bloc de l'Est. La décision de principe concernant la perspective de l'élargissement de l'UE aux pays PECO, prise en 1993 par le Conseil européen de Copenhague, annonce le déplacement définitif et irréversible du centre de l'UE vers l'Est[63] et risque de créer un nouvel ordre européen après le Traité de Maastricht[64].

Cette perspective de déplacement du centre de gravité de l'UE vers l'Est interpelle les États membres méditerranéens, les appelant à la recherche de nouveaux équilibres entre les pays PECO comme futurs États membres et les PTM dépourvus de toute possibilité d'adhésion[65]. La crainte est de voir l'UE s'engager pleinement dans le processus d'élargissement et risquer ainsi d'accentuer les fractures entre les deux rives. Pour les États membres méditerranéens de l'Union, seule une nouvelle initiative peut alors pondérer les équilibres intereuropéens entre les anciens voisins méditerranéens du Sud et les futurs États

[63] En effet, malgré la perspective de l'adhésion de deux îles méditerranéennes (Chypre et Malte) et celle de la Turquie, les États membres méditerranéens craignaient la marginalisation de la Méditerranée avec la programmation du cinquième élargissement. Le rôle montant de l'Allemagne avec les deux élargissements suivants - l'unification allemande modifiant le rapport France/Allemagne en général et en particulier Est/Sud – risquait d'entraîner un déséquilibre, les nouveaux États étant moins sensibles aux enjeux méditerranéens. (E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l'UE : Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne, op. cit.*, p. 53).

[64] La perspective de l'adhésion des pays comme la Suède, l'Autriche et la Finlande prévue en 1995 n'était pas envisageable auparavant en raison de leur proximité géographique avec le bloc de l'Est et l'Union Soviétique.

[65] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l'UE : Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne, op. cit.*, p. 53 et p. 87.

membres de l'Est. Concrètement, cela présente un risque de voir la place de la Méditerranée dans l'ordre des priorités s'éloigner de plus en plus du centre de gravité de l'UE. Pour cette raison, la nouvelle politique externe de l'UE doit s'engager à la fois dans le soutien au développement économique en Europe centrale et orientale et dans la région méditerranéenne.

Ainsi, la dynamique principale de l'initiative du Processus de Barcelone repose essentiellement sur les États membres méditerranéens, notamment la France et l'Espagne qui ont assuré simultanément la Présidence de l'UE pendant toute l'année 1995[66]. L'Espagne se voit alors comme la gardienne du processus[67], ce qui est considéré comme un important succès de la diplomatie espagnole. Le Processus de Barcelone est ainsi, en partie, une conséquence de la perspective d'élargissement. En tant que moyen de rééquilibrage des rapports de force intereuropéens, la France et l'Espagne insistent pour obtenir de l'Allemagne des concessions pour le Sud en contrepartie des engagements en direction de l'Est[68]. Dans ce cas de figure, le processus de Barcelone est l'exemple type de l'équilibre interne entre les différentes composantes régionales de l'UE : le processus de préadhésion avec les PECO soutenu essentiellement par l'Allemagne sera suivi et accompagné par une initiative historique envers les voisins méditerranéens du Sud soutenue essentiellement par la France et les autres États membres méditerranéens. Les effets de ce compromis intra-européen s'expriment dans la communication relative au Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne qui « *apporte la preuve que la stratégie de la préadhésion adoptée par la Communauté à l'égard des pays de l'Europe centrale et orientale n'interfère en rien son engagement à resserrer ses liens avec ses voisins méditerranéens* »[69].

[66] La France avait assuré la Présidence pour la période de janvier à juin 1995 et l'Espagne pour la période de juillet à décembre de la même année.
[67] D. SCHMID, « Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : changement de nom ou de fond ? », *Questions Internationales*, mars/avril 2009, p. 2.
[68] J.- Y. MOISSERON, *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition* régionale, Publication des Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 39.
[69] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le « Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne: propositions sur la mise en œuvre d'un partenariat euro-méditerranéen », COM (95) 72 final, p. 1.

2) Les mutations géopolitiques en Méditerranée : une opportunité pour l'émergence de l'UE comme acteur politique mondial dans la région

Avec la complexité des enjeux politiques, économiques et sécuritaires au sein de cette région, il est normal de voir la Méditerranée occuper une place centrale dans le système des relations extérieures de l'UE après le Traité de Maastricht. En effet, même si le centre de gravité de l'UE s'est déplacé vers l'Est, à partir des années 90, les relations de l'UE avec les PTM ne peuvent pas échapper aux événements politiques subis par la Méditerranée et qui ont changé l'échiquier régional. Une fois l'UE dotée d'outils institutionnels et juridiques susceptibles de lui permettre de s'imposer comme acteur politique majeur en Méditerranée, l'évolution du contexte géopolitique en Méditerranée va encourager cette redéfinition. À l'époque, le lancement du PEM est une réponse à une double préoccupation : à la fois une action en faveur de l'accompagnement du processus de paix au Moyen-Orient mais aussi une réaction face à l'émergence de menaces en provenance de la Méditerranée.

En premier lieu, la guerre du Golfe[70] et la fin de la guerre froide signent le début d'une nouvelle ère marquée par la fin du bipolarisme. Avec leur leadership incontesté au niveau mondial et régional et avec leur présence militaire directe dans la péninsule arabe, les États-Unis réussissent à lancer le processus de paix au Moyen-Orient connu sous le nom de Processus de Madrid[71]. Cela ouvre la voie, pour la première fois, à une solution globale du conflit du Moyen-Orient, le conflit israélo-arabe et à l'espoir d'un processus de pacification régionale. La Conférence Internationale pour la Paix au Moyen-Orient s'ouvre le 30 octobre 1991, sous le parrainage des États-Unis et de l'Union Soviétique. Des négociations multilatérales et bilatérales directes ont lieu pour la première fois entre les pays arabes qui encerclent Israël (Liban, Syrie, Jordanie, et les Palestiniens).

Cette situation n'empêche pas l'Europe de se présenter comme une composante politique internationale qui essaye de prendre sa place sur la carte géopolitique. La CE ne

[70] C'est la deuxième guerre du Golfe ayant opposé la communauté internationale à l'Irak après son invasion du Koweït (1990-1991). Voir G. DE MICHELIS, « The Mediterranean after the Gulf War », *Mediterranean*, n° 3, été 1991, pp. 1-8.

[71] La Conférence de Madrid s'est déroulée sur trois jours à partir du 30 octobre 1991 ; elle a été accueillie par l'Espagne et tenue conjointement par les États-Unis et l'Union soviétique. Ce fut la première tentative de la communauté internationale pour engager un processus de paix au Proche-Orient, par le biais de négociations impliquant Israël et les pays arabes dont la Syrie, le Liban la Jordanie et les Palestiniens. La conférence a instauré le principe de « *la terre contre la paix* » basé sur les résolutions de l'ONU, notamment les résolutions 242 et 325.

tarde pas à réagir à cette nouvelle donne chez ses voisins méditerranéens du Sud. Le Conseil européen de Lisbonne de juin 1992 exprime le grand intérêt que représentent les rives méridionales et orientales de la Méditerranée (de même que le Moyen-Orient). À ce stade de la phase pré-barcelonaise, les intérêts exprimés sont encore limités et concernent en particulier la sécurité et la stabilité sociale[72] mais témoignent de la volonté de l'UE de définir une nouvelle politique méditerranéenne pour accompagner les avancées du processus de paix comme acteur majeur politique et économique en Méditerranée.

En second lieu, l'UE a intérêt à définir une nouvelle politique méditerranéenne qui prendra en compte l'importance de la coopération avec les PTM pour la lutte contre les menaces en provenance du Sud. Si le processus de paix présente alors un espoir pour une pacification des relations régionales, il n'en reste pas moins que les menaces en provenance de la région sont réelles. À l'époque, une guerre civile algérienne a lieu et on assiste à la montée de l'islamisme politique dans les PTM. Le Conseil européen d'Essen ne manque pas d'afficher son « *inquiétude face à la progression de forces extrémistes dans plusieurs pays d'Afrique du Nord* »[73], craignant, à juste titre, la propagation du terrorisme sur le sol européen[74]. Si les événements du 11 septembre 2001 se présentent comme le tournant de la lutte contre la menace sécuritaire en provenance de la Méditerranée et du Moyen-Orient, la redéfinition de ses relations est un choix stratégique qui répond à une préoccupation de sécurité extérieure et intérieure de l'UE et a tout de même influencé le résultat final de la Déclaration de Barcelone[75].

B. Le processus d'élaboration du PEM

Dans ce contexte favorable à l'élaboration d'une nouvelle politique méditerranéenne, l'avancement des relations avec les PTM vers un concept de partenariat se fait progressivement. Accompagnant la période préparatoire du passage à une Union européenne politique, la nécessité d'une redéfinition des relations avec la zone méditerranéenne, qui dépassent le cadre des politiques commerciales et de développement, s'impose. Dans le

[72] Communication de la Commission sur le « Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne établissant un partenariat euro-méditerranéen », 19 octobre 1994, COM (94) 427 final, p. 2.
[73] Conclusions du Conseil européen d'Essen, 9 et 10 décembre 1994, point 2.
[74] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne, op. cit.*, p. 107.
[75] D. SCHMID, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'UE ; quel avenir pour une bonne idée », *préc.*, p. 25.

rapport de la Commission intitulé « *De l'Acte Unique à l'après-Maastricht* »[76] la Commission considère que les problèmes dans les PTM sont dorénavant ceux de la Communauté en raison de leur « *influence sur la sécurité de la région et les pressions migratoires qui en découlent pour la Communauté* »[77]. En particulier au Maghreb, ces problèmes évoqués « *deviennent les nôtres, tant est grande leur influence sur la sécurité de la région et les pressions migratoires qui en découlent pour la Communauté* »[78]. La Commission commence à afficher son inquiétude quant à l'impact de l'instabilité dans les PTM sur la sécurité de la Communauté européenne et de ses États membres ; les questions d'instabilité sociale politique et sécuritaire dans les PTM sont désormais abordées en tant que menace pour la sécurité de la Communauté et ses États membres[79].

Avec cette approche, il est évident que l'approfondissement politique devient inévitable. Un rapport du Conseil européen de Lisbonne sur la PESC en juin 1992 déclare que « *les rives méridionales et orientales de la Méditerranée ainsi que le Moyen-Orient sont des zones géographiques qui représentent un grand intérêt pour la Communauté en ce qui concerne tant la sécurité que la stabilité sociale* »[80], tissant ainsi un lien de causalité entre la stabilité sociale et économique dans les PTM et son impact sur la sécurité des pays de la Communauté[81]. Par la suite, le Conseil européen réuni à Corfou en juin 1994 donne une impulsion politique majeure par une nouvelle approche en appelant la Commission à la réflexion sur un éventuel Partenariat.

Dans une première communication sur le « *Renforcement de la Politique Méditerranéenne de l'Union européenne : établissement d'un partenariat euro-*

[76] Communication de la Commission « De l'Acte unique à l'après Maastricht », Bruxelles le 11/02/1992, COM (92) 179 final, p. 17.
[77] *Ibidem*., p. 17.
[78] *Ibid*., p. 6.
[79] Pour la première fois, la réflexion européenne va dépasser les limites des questions économiques des PMS et commence à réfléchir aux dangers de l'instabilité sécuritaire dans ces pays et à son impact sur la sécurité des pays de la CEE. La nouvelle réflexion de cette communication est le point de départ d'un tournant majeur qui va conduire au Partenariat euro-méditerranéen. Pour la première fois et par des mots clairs, la réflexion communautaire dépasse les limites de l'approche centrée sur une coopération économique pour poser les bases d'une approche plus politique qui va progressivement s'introduire dans la perception communautaire des relations avec les PMS.
[80] Rapport au Conseil européen de Lisbonne sur la PESC visant à cerner les domaines se prêtant à une action commune vis-à-vis de pays ou de groupes de pays particuliers, SN 332/1/92, point 28.
[81] Ces conclusions montrent la confirmation de la nouvelle approche des relations avec la zone méditerranéenne. Premièrement, elle inclut dans un seul cadre l'ensemble des zones des rives méditerranéennes tant au Maghreb qu'au Moyen-Orient. De-même, elle insiste sur l'importance interne pour l'UE de renforcer ces relations. Troisièmement, elle établit un lien entre les questions économiques et sociales et les questions sécuritaires et politiques.

méditerranéen »[82], est proposée la création d'un Partenariat euro-méditerranéen comme une stratégie à long terme qui devrait aboutir à une grande zone de paix et de prospérité partagée et de développement socio-économique[83]. Face aux problèmes politiques et économiques internes, la Commission estime que l'UE et ses voisins méditerranéens « *recherchent des politiques appropriées pour affronter leurs problèmes de réformes politiques et économiques* »[84]. Deux idées principales sont alors avancées : économiquement, l'idée de la création d'une zone politique euro-méditerranéenne et d'un espace économique euro-méditerranéen[85] ; politiquement, l'idée que les questions géopolitiques liées à la paix, à la stabilité régionale et à l'immigration sont devenues pour toujours deux facteurs essentiels de l'évolution des relations avec l'ensemble des pays de la Méditerranée[86]. Suite à cette première communication établissant les bases du futur Partenariat, une deuxième communication relative au « *Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne ; Propositions pour la mise en œuvre d'un partenariat euro-méditerranéen* »[87] est adoptée[88]. L'ensemble des propositions de la Commission étant acceptées par le Conseil européen d'Essen en décembre 1994 et de Cannes en juin 1995, donnent ainsi le feu vert européen à la préparation de la première conférence euro-méditerranéenne qui aura lieu par la suite à Barcelone les 27 et 28 novembre 1995.

[82] Communication de la Commission européenne sur le « Renforcement de la Politique méditerranéenne de l'Union européenne », COM (94) 427 final du 19/10/1994.
[83] *Ibid.*, point 1.
[84] *Ibid.*, point 15.
[85] Ces propositions seront rapidement adoptées par les réunions du Conseil européen d'Essen en décembre 1994 et de Cannes en juin 1995.
[86] Dans une approche similaire à celle des Pères Fondateurs de la construction européenne, la Commission considère alors qu'une coopération économique réussie et efficace va entraîner le renforcement de la coopération politique et sécuritaire. Les nouvelles priorités ne pourraient que ramener les relations vers une approche plus politique et plus globale et non pas une simple politique commerciale et de développement méditerranéenne qu'elle soit globale ou rénovée. Cela va conduire à « la création d'un espace économique euro-méditerranéen essentiellement caractérisé par le libre-échange et une intégration économique plus étroite, assortie d'un soutien approprié de la part de la Communauté aux ajustements économiques et sociaux qu'un tel processus entraînerait, et d'une coopération plus étroite dans les domaines de la politique et de la sécurité » (Communication de la Commission « Renforcement de la Politique Méditerranéenne de l'UE », COM (94) 427 final, *préc*., point 7).
[87] Communication de la Commission sur le « Renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE », COM (95) 72 final du 8/03/1995.
[88] Elle propose trois thèmes économiques majeurs avec : l'appui à la transition économique à travers le financement de toutes les actions en vue de la réalisation progressive de la ZLE, l'appui à un meilleur équilibre socio-économique à travers le financement d'actions et de projets qui doivent accompagner les réformes sociales nécessaires pour la création de cette zone, l'appui à une intégration régionale à travers la mise en place de structures de coopération mais aussi à travers le financement des infrastructures économiques indispensables aux échanges régionaux.

§ 2. - Le PEM : un cadre relationnel fondé sur les dispositions de la Déclaration de Barcelone

La Déclaration de Barcelone[89] est considérée comme « *l'acte fondateur de la Méditerranée du XXI^e siècle* »[90] en offrant pour la première fois à cet espace géographique composite un cadre institutionnel et politique relativement défini, mais aussi en passant de la simple notion de la coopération économique et commerciale bilatérale à une approche plus globale. Le PEM est une rupture avec toutes les politiques méditerranéennes antérieures avec la mise en place d'un processus régional dans le but d'une stabilisation régionale, placé, cette fois, dans un cadre multilatéral et complété par l'objectif de la conclusion des accords d'association. Le PEM fondé sur la Déclaration de Barcelone est de nature multifonctionnelle avec plusieurs volets (A). Cette globalité nécessite la mise en place d'une nouvelle architecture politique et institutionnelle s'articulant autour d'une double dimension bilatérale et multilatérale (B) et un soutien par une coopération financière à travers un instrument financier européen unilatéral, le programme MEDA (C).

A. Un partenariat multifonctionnel instruit par la Déclaration de Barcelone sous la forme de trois volets

Comme acte fondateur du Partenariat euro-méditerranéen, la Déclaration de Barcelone ouvre la voie à une coopération qui présente des caractéristiques novatrices (1). Cela prend la forme de trois volets, le premier étant « *un partenariat politique et de sécurité* », le second un « *partenariat économique et financier* », et le troisième un « *partenariat social, culturel et humain* » (2).

1) La Déclaration de Barcelone : l'acte fondateur du Partenariat

Lors de la première conférence euro-méditerranéenne les 27 et 28 novembre 1995, les gouvernements des 27 pays[91], le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne lancent à travers la Déclaration de Barcelone le partenariat euro-méditerranéen.

[89] Déclaration finale de la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Barcelone du 27 et 28 novembre 1995 et son programme de travail. A consulter sur : http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_fr.htm

[90] J.-Y. MOISSERON, *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition régionale, op. cit.*, p. 13.

[91] Il s'agit des Etats membres de l'UE, des trois pays du Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie, de quatre États du Machrek : Égypte, Jordanie, Liban, Syrie ; d'Israël, des Territoires palestiniens, de Chypre et de la Turquie, de Malte. (La Libye occupe un statut d'observatoire depuis la conférence de Stuttgart d'avril 1999).

Cette Déclaration politique définit les nouveaux objectifs et les modalités essentielles du futur partenariat vers une « *association stratégique et partenariale de proximité* » ayant pour dessein de créer « *un espace commun de paix et stabilité, de constituer un espace économique commun et développer un partenariat dans les domaines social, culturel et humain* »[92]. Selon la Déclaration, l'enjeu du partenariat établi est d'instaurer « *une coopération globale et solidaire, qui soit à la hauteur de la nature privilégiée des liens forgés par le voisinage et l'histoire* »[93].

Cette Déclaration n'est matériellement qu'un document politique déclaratif signé par les ministres des Affaires étrangères des participants[94] et ne dispose d'aucune force juridique contraignante. Malgré cet aspect non contraignant, elle restera toujours une référence de base pour les objectifs, les différents volets et les engagements des pays signataires et constituera la pierre angulaire de tous les futurs engagements européens en Méditerranée, surtout les futurs accords d'association euro-méditerranéens, et de la mise en place de l'architecture institutionnelle partenariale. L'UE vise à instaurer *progressivement une zone de paix, de stabilité et de sécurité autour du bassin méditerranéen*[95]. Cet engagement ouvre une nouvelle voie pour un cadre de coopération régionale euro-méditerranéen. Cette Déclaration conduit à l'installation progressive d'un cadre institutionnel et politique qui couvre la région méditerranéenne d'une vision globale et établit les bases d'une coopération régionale sous forme d'une coopération à la fois multilatérale et bilatérale.

2) Les trois volets de la Déclaration de Barcelone

En s'inspirant de l'Acte final d'Helsinki qui avait lancé la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)[96], la Déclaration de Barcelone compte établir un espace

[92] Préambule de la Déclaration de Barcelone, p. 1.
[93] *Ibid.*, § 1.
[94] L'autorité palestinienne a été représentée par Yasser Arafat, le président de l'autorité palestinienne et de l'OLP.
[95] Déclaration de Barcelone adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne (27/28 novembre 1995), publiée dans Europe Documents, Bulletin Quotidien Europe n° 1964, 6 décembre 1995.
[96] L'acte final d'Helsinki du 3 juillet 1975 est un texte politique sans valeur juridique contraignante qui marque la fin de la première Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et qui prendra plus tard le nom de L' « Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe » (OSCE). L'Acte final, appelé aussi « Les accords d'Helsinki » définit une liste d'engagements dans une multitude de domaines avec le respect des droits inhérents à la souveraineté ; le non recours à la menace ou à l'emploi de la force ; l'inviolabilité des frontières ; l'intégrité territoriale des États ; le règlement pacifique des différends ; la non-intervention dans les affaires intérieures ; le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; l'égalité des droits des peuples et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; la coopération entre les États ; l'exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international. (http://www.osce.org/)

commun de paix et stabilité en s'appuyant sur le « *renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une meilleure compréhension entre les cultures, autant d'éléments essentiels du partenariat* ». Elle est subdivisée en trois volets qui mettent respectivement en œuvre les principaux éléments d'un partenariat politique et de sécurité (a), d'un partenariat économique et financier (b) et d'un partenariat dans les domaines sociaux, culturels et humains (c).

a) Le premier volet : un Partenariat politique et de sécurité

Le premier volet de la Déclaration correspond au Partenariat politique et de sécurité qui vise la définition d'une zone commune de paix et de stabilité et qui doit assurer la sécurité de la région, les participants s'engageant à promouvoir un dialogue politique renforcé et régulier, « *fondé sur le respect des principes essentiels du droit international* ». Ce premier volet s'intègre dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; le Conseil de l'Union en étant l'organe central, il adopte des actions et positions communes dans la lignée des stratégies définies par le Conseil Européen. Les partenaires s'engagent à agir conformément à la Charte des Nation Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à développer l'État de droit et la démocratie, à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, à respecter et faire respecter la diversité et le pluralisme dans leurs sociétés, à promouvoir la tolérance, à lutter contre le racisme. Ce volet prévoit aussi la mise en place d'une coopération entre les membres du partenariat afin de lutter contre le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, nucléaires et chimiques. Ce volet politique et de sécurité reste, pour l'essentiel, une énumération de principes à caractère général correspondant à des Déclarations d'intention sans réelle portée pratique concrète qui ne devraient produire de résultats que sur le long terme[97]. Sur la base de ces engagements, le dialogue politique bilatéral a été institutionnalisé dans l'ensemble des accords d'association.

b) Le deuxième volet : un Partenariat économique et financier

Le deuxième volet de la Déclaration correspond au partenariat économique et financier ayant comme objectif général la construction d'« *une zone de prospérité partagée* ». Ce volet, bien plus long et plus détaillé que le premier, est considéré comme « *le*

[97] R. EDIS, « Does the Barcelona Process matters? », in *Mediterranean Politics*, Vol. 3 (1998), p. 97.

cœur de la Déclaration et le moteur du processus »[98]. Il se place dans la perspective de réaliser une zone de prospérité partagée qui seule garantirait la constitution d'une zone de sécurité régionale. En effet, l'enjeu économique du partenariat tient une place primordiale d'autant plus qu'il est lié à des aspects sécuritaires de l'UE[99]. Dans cette perspective, le deuxième volet fixe plusieurs objectifs avec notamment : l'accélération du rythme d'un développement socio-économique durable ; l'amélioration des conditions de vie des populations, l'augmentation du niveau d'emploi et la réduction des écarts de développement dans la région euro-méditerranéenne ; la promotion de la coopération et de l'intégration régionale. Afin de parvenir à la réalisation de ces objectifs, la Déclaration définit trois domaines principaux. Le premier domaine, sans doute le plus médiatisé, est la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010. Elle devait être instaurée progressivement à travers les nouveaux accords euro-méditerranéens (accords de libre-échange) et devait couvrir l'essentiel des échanges dans le respect des obligations découlant de l'OMC[100].

Le second domaine est la mise en œuvre d'une coopération et d'une concertation économique dans certains domaines prioritaires notamment l'investissement, la coopération régionale, la promotion et le développement du secteur privé à travers l'appui technique aux PME, la coopération dans le domaine environnemental compatible avec le développement économique, le rôle économique des femmes, la coopération énergétique[101]. Le troisième domaine est l'augmentation substantielle de l'assistance financière de l'UE à ses partenaires afin « *d'atténuer les conséquences négatives qui peuvent résulter de cet ajustement au plan social en encourageant des programmes en faveur des populations les plus démunies* »[102].

---

[98] *Ibid*.

[99] En effet, selon Bichara Khader, « *du point de vue de l'Union européenne, l'amélioration de la situation économique en Méditerranée répond d'abord à une exigence de sécurité: elle permet d'atténuer la pression migratoire, la croissance démographique, la montée de mouvements politiques extrémistes et d'écarter la menace d'extériorisation des conflits internes* » Khader Bichara, « Le partenariat Euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone », *Cahiers de Confluences*, L'Harmattan, 1997, p. 87.

[100] Les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges des produits manufacturés doivent être progressivement éliminés selon des calendriers à négocier entre les partenaires et le commerce des produits agricoles progressivement libéralisé par l'accès préférentiel entre les parties. De plus, les partenaires s'engagent à adopter « des dispositions adéquates en matière de règles d'origine, de certification, de protection des droits de propriété intellectuelle et industrielle et de concurrence ».

[101] De son côté, le programme de travail prévoit quelques mesures concrètes pour favoriser le libre-échange comme l'harmonisation des règles et des procédures douanières, l'harmonisation des normes et l'élimination des entraves techniques injustifiées aux échanges des produits agricoles. La Déclaration évoque aussi d'autres domaines comme les infrastructures de transport, la modernisation des télécommunications. Ils sont évoqués dans le texte et les partenaires ont convenu d'élaborer à ce sujet un programme des priorités.

[102] Déclaration de Barcelone, *préc.*

c) Le troisième volet : un Partenariat culturel, social et humain

Le troisième volet de la Déclaration a pour objectif général le rapprochement des différents peuples de la région par le biais d'un partenariat social, culturel et humain visant à encourager la compréhension mutuelle et la coopération entre les sociétés civiles dans ces domaines. Ce volet a pour objectif la promotion de la compréhension mutuelle entre les peuples de la Méditerranée. La coopération dans ce domaine peut porter sur toutes sortes de questions. Les participants reconnaissent « *que les traditions de culture et de civilisation de part et d'autre de la Méditerranée, le dialogue entre ces cultures et les échanges humains, scientifiques et technologiques sont une composante essentielle du rapprochement et de la compréhension entre leurs peuples et d'amélioration de la perception mutuelle* »[103]. Dans la phase préparatoire de la Déclaration de Barcelone, le troisième volet n'avait pas été évoqué ni inscrit dans les premières phases de négociation et son introduction a été tardive. Cela pourrait expliquer en partie le fait que ce dernier volet couvre deux aspects peu compatibles qui auraient dû être traités séparément. Le premier aspect est relatif aux questions du dialogue des cultures, des échanges humains et aux rapprochements entre les peuples de la Méditerranée. Le second correspond aux risques transnationaux et à la menace transméditerranéenne avec la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme, l'immigration clandestine[104].

La reconnaissance par les participants de la coopération entre les sociétés civiles est une dimension novatrice très intéressante. Elle est considérée comme un élément important de la réforme démocratique face à la présence de gouvernements peu démocratiques au Sud de la Méditerranée. En effet, les participants conviennent de reconnaître la contribution essentielle que peut « *apporter la société civile dans le processus de développement du partenariat euro-méditerranéen et en tant que facteur essentiel d'une meilleure compréhension et d'un rapprochement entre les peuples* »[105].

[103] Déclaration de Barcelone, *préc.*

[104] Les participants ont également porté une attention particulière à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie mais ont aussi envisagé la coopération dans d'autres domaines (tels que les questions de migration, des échanges entre jeunes, de la santé...) Ils reprennent l'esprit du premier volet où l'aboutissement d'un vrai partenariat (social, culturel, et humain) doit passer par l'engagement et le respect effectif des principes de la bonne gouvernance.

[105] Plus tard, ceci sera concrétisé par la Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures. Cette fondation a été créée par un accord politique entre les pays du PEM « *reconnaissant le rôle primordial du dialogue interculturel afin de promouvoir une coexistence paisible dans la région. Elle vise à*

B. Une nouvelle architecture juridique et institutionnelle des relations entre l'UE et les Pays Partenaires Méditerranéens (PPM)

La spécificité du Processus de Barcelone provient donc de cette coexistence entre un dialogue politique « *renforcé et régulier* », multilatéral et institutionnalisé et une coopération bilatérale renforcée par les accords d'association de libre-échange signés avec chacun des partenaires. Cette architecture complexe se caractérise par la présence d'une double dimension. Si le cadre juridique du PEM se base essentiellement sur la dimension bilatérale avec les nouveaux accords d'association euro-méditerranéens (1), le cadre institutionnel global du PEM est formé d'une double dimension à la fois bilatérale et multilatérale (2).

1) Les accords d'association euro-méditerranéens bilatéraux, le principal instrument juridique du PEM

Bien que le Processus de Barcelone donne une nouvelle dimension au multilatéralisme, cela est accompagné par la volonté de dépasser le bilatéralisme classique. Cette vision multilatérale euro-méditerranéenne est en complémentarité avec la voie bilatérale des accords d'association. La conclusion des « *nouveaux accords euro-méditerranéens de libre-échange*[106] » constitue l'un des éléments fondamentaux du processus de Barcelone. Ce nouveau cadre juridique généralisé à l'ensemble des relations bilatérales (a) se caractérise par un contenu large qui couvre les trois volets de la Déclaration de Barcelone (b).

a) Un nouveau cadre juridique des relations bilatérales

Les nouveaux accords d'association euro-méditerranéens remplacent les accords de coopération et les protocoles d'adaptation successifs[107]. C'est un cadre juridique de nature bilatérale qui permet une négociation spécifique avec chaque pays partenaire. Ces accords d'association bilatéraux sont conclus sur la base juridique de l'article 310 TCE (ex 238 TCE et actuel 217 TFUE) relatif aux accords d'association, et c'est une compétence de caractère

soutenir des organisations et individus travaillant à la promotion du dialogue et avec l'objectif politique de faire de la région euro-méditerranéenne une "aire de coopération, d'échange, de mobilité, de compréhension mutuelle et de paix" ».

[106] Déclaration de Barcelone, *préc.*

[107] Ces accords d'association ont ajouté aux dispositions principales relatives au libre-échange, transposées avec quelques ajustements aux accords commerciaux de la génération précédente, une série d'actions plus étendues et un domaine de coopération plus large. La mise en œuvre des réformes politiques et structurelles convenues dans les domaines économique, budgétaire et socio-économique a pour but d'accroître les flux d'investissements vers les pays partenaires méditerranéens et de générer une croissance économique par le commerce.

général de la Communauté. Désormais, le volet bilatéral du Processus de Barcelone est régi par une série d'accords d'association signés avec les pays partenaires méditerranéens. La CE a conclu sept accords euro-méditerranéens d'association entre 1998 et 2005 avec l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et l'Algérie[108]. À l'exception de la Syrie[109], tous les accords signés avec l'ensemble des partenaires sont déjà entrés en vigueur. Ils se sont substitués aux accords de commerce et de coopération conclus dans les années 70.

Parmi l'ensemble des accords conclus, deux accords présentent certaines spécificités. La première spécificité concerne les relations euro-palestiniennes. L'accord conclu en 1997 est un « accord intérimaire euro-méditerranéen d'Association pour le commerce et la coopération », c'est un accord entre la CE d'une part, et l'OLP agissant au nom de l'Autorité nationale palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part. À la différence des autres accords signés entre la CE et les États membres sur des sujets de droit international, la base juridique communautaire n'est pas l'article 310 TCE mais plutôt les ex-articles 130 Y et 113 qui concernent le fait d'établir un accord intérimaire avec l'OLP[110]. En effet, le statut particulier OLP/Autorité palestinienne a posé un problème juridique lors de la conclusion de l'accord, car l'article 238 relatif à la conlusion des accords d'association, comme le paragraphe 3 de l'article 113 relatif à la conclusion des accords internationaux dans le cadre de la politique commerciale commune, évoquent tous les deux la possibilité de conclusion d'accords avec un État ou une organisation internationale[111]. Or, un accord fondé sur de telles bases juridiques signifie la reconnaissance implicite d'un État palestinien alors que les négociations de paix ne sont pas encore achevées[112]. La décision du Conseil du 2 juin 1997 relative à la conclusion dudit accord a dû faire recours à une double base juridique, à savoir l'article 113 relatif à la politique commerciale commune et l'article 130 Y

[108]Conclusion d'un accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et, respectivement, la République libanaise(JO L 143 du 30.5.2006), la République algérienne démocratique et populaire (JO L 265 du 10.10.2005), la République arabe d'Égypte(JO L 304 du 30.9.2004), le Royaume hachémite de Jordanie (JO L 129 du 15.5.2002), l'État d'Israël (JO L 147 du 21.6.2000), le Royaume du Maroc (JO L 138 du 9.6.2000) et la République tunisienne (JO L 97 du 30.3.1998).

[109] Des négociations sur l'accord d'association entre l'Union Européenne et la Syrie avaient pourtant été conclues en Octobre 2004. La Commission et la Syrie ont paraphé un projet d'accord d'association entre l'UE et la Syrie. Cette signature a toutefois été suspendue et donc l'accord n'est encore ni ratifié ni entré en vigueur.

[110] E. LANNON, « L'accord d'association intérimaire Communauté européenne/OLP : l'institutionnalisation progressive des relations euro-palestiniennes », *RAE*, 1997/2, pp. 169-190.

[111] *Ibid*.

[112] En effet, les Accords de paix d'Oslo n'autorisent pas cette autorité à signer des traités internationaux et c'est l'OLP comme représentant de l'ensemble du peuple palestinien qui doit signer cet accord tant que le statut légal des Territoires palestiniens ne sera pas finalisé dans le cadre des négociations de paix israélo-palestiniennes.

qui évoque la coopération avec les « pays tiers » et non pas avec des États[113]. À côté des différences de nature juridique et de l'intitulé avec le reste des accords d'association euro-méditerranéens, cette base juridique a privé l'accord CE-OLP d'un titre consacré au dialogue politique. À terme, le remplacement de cet accord par un accord d'association euro-méditerranéen serait possible « *dès que les conditions le permettront* »[114], à savoir l'achèvement des négociations de paix entre les Palestiniens et Israël et la création d'un État palestinien souverain reconnu par la Communauté internationale. Faute de réalisation de ces conditions, l'accord intermédiaire est toujours en vigueur[115].

La deuxième spécificité concerne l'accord signé avec le Liban. A la différence des contraintes juridiques dans les relations CE-OLP et qui imposaient cette solution, la signature d'un accord intérimaire avec le Liban trouve son explication dans le cadre des enjeux politiques internes. Dans un entretien confidentiel, un fonctionnaire à la délégation de la Commission européenne à Beyrouth a déclaré que l'accord intérimaire voulait donner une impulsion politique pour les relations avec le Liban, voulue par l'Union et par le premier ministre libanais de l'époque Rafic Hariri. En effet, il avait indiqué que c'est le Président français Jacques Chirac qui a voulu la signature d'un accord intérimaire afin de renforcer la place fragilisée du premier ministre libanais de l'époque Rafic Hariri.

Le jour même de la signature de l'accord d'association avec le Liban, un accord intérimaire est signé.[116]. Cet accord intérimaire est signé entre la Communauté européenne d'une part, et la République libanaise, d'autre part. À côté de l'article 300, l'accord intérimaire se fonde aussi sur l'article 133 TCE relatif à la politique commerciale commune. Au regard de cette compétence communautaire exclusive, les États membres ne sont pas signataires, et la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord[117] n'est pas

[113] Décision du Conseil du 2 juin 1997 relative à la conclusion d'un accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges commerciaux et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part, 97/430/CE, JO L n° L 187 du 16/07/1997.
[114] JOL 187, 16/07/1997, précité, point 3.
[115] E. LANNON, « L'accord d'association intérimaire Communauté européenne/OLP : l'institutionnalisation progressive des relations euro-palestiniennes », *préc.*,
[116] L'accord intérimaire est mentionné dans l'accord d'association à l'article 93 indiquant que : « *Si, en attendant l'accomplissement des procédures nécessaires à l'entrée en vigueur du présent accord, les dispositions de certaines parties de l'accord, notamment celles relatives à la libre circulation des marchandises, sont en application par un accord intérimaire entre la Communauté et le Liban, les parties conviennent que, dans des circonstances et aux fins des titres II et IV du présent accord, des annexes 1 et 2 et des protocoles n°1 à 5, on entend par date d'entrée en vigueur du présent accord la date de l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire pour ce qui est des obligations contenues dans les dits articles, annexe et protocoles* ».
[117] Décision du Conseil du 22 juillet 2002 relative à la conclusion d'un accord intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et la République libanaise, d'autre part. JO L 262 du 30 septembre 2002.

subordonnée à un avis conforme du Parlement européen. Cela permet l'entrée en force des contenus de l'accord d'association dès le 1er mars 2003 et anticipe la trajectoire vers l'établissement de la Zone de libre-échange alors que l'accord d'association n'entre en vigueur qu'en 2006[118].

b) Le contenu des accords d'association euro-méditerranéens

Conclus pour une durée illimitée, les accords reprennent les trois volets de la Déclaration de Barcelone et constituent l'outil principal du PEM. En effet, même s'ils restent pour l'essentiel des accords de libre-échange qui visent la libéralisation des échanges sur la base d'accords bilatéraux, ils n'occultent pas les autres domaines de coopération indiqués dans la Déclaration de Barcelone. Au-delà du particularisme de chaque accord, tous sont conçus sur un modèle plus ou moins similaire et couvrent les trois volets du partenariat. En effet, si certaines formules peuvent varier d'un accord à l'autre, les objectifs restent globalement les mêmes[119]. Ils contiennent chacun huit titres[120] portant sur le dialogue politique, l'établissement d'une zone de libre-échange, la coopération régionale, sociale, culturelle et financière et enfin sur des dispositions générales.

Dans le premier titre relatif au dialogue politique, les accords apportent une innovation conséquente par rapport aux accords précédents en institutionnalisant le dialogue politique bilatéral avec chacun des partenaires. Le volet politique des accords mentionne la nécessité d'établir un dialogue régulier afin de permettre la convergence des positions sur les questions

[118] Il a été conclu une phase transitoire entre la signature et l'entrée en vigueur officielle de l'accord d'association permettant la gestion des relations durant cette phase. Selon cette décision l'accord trouve sa base juridique à l'article 133 TCE en liaison avec l'article 300 (concernant la politique commerciale commune et les compétences de la Commission et du Conseil à négocier et à conclure les accords commerciaux). Ce dernier dispose dans son 2e paragraphe, 1er alinéa, 1re phrase que « *sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, la signature, qui peut être accompagnée d'une décision d'application provisoire avant l'entrée en vigueur, ainsi que la conclusion des accords sont décidés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission* ».

[119] Le premier article des accords établit les objectifs, il s'agit de : « *Fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le renforcement de leurs relations et de leur coopération dans tous les domaines qu'elles estimeront pertinents* ; *fixer les conditions d'une libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux ; promouvoir le développement de relations économiques et sociales équilibrées entre les parties grâce au dialogue et à la coopération ; améliorer les conditions de vie et de travail et promouvoir la productivité et la stabilité financière ; encourager la coopération régionale afin de consolider la coexistence pacifique et la stabilité économique et politique ; promouvoir la coopération dans d'autres domaines d'intérêt mutuel* ».

[120] Les titres sont les suivants : Dialogue politique ; Libre circulation des marchandises ; Droit d'établissement et prestations des services ; Paiements, Capitaux, Concurrences et Autres dispositions économiques ; Coopération économique et sectorielle ; Coopération en matière sociale et culturelle ; Coopération financière ; Dispositions institutionnelles, générales et finales.

internationales. Ce dialogue doit également contribuer à faciliter la réalisation des objectifs et le développement d'initiatives communes[121]. En application de la politique générale de l'UE, ces accords comprennent une clause relative au respect des droits de l'homme et aux principes démocratiques qui constituent un élément essentiel dudit accord. Cette double facette de la coopération euro-méditerranéenne montre l'originalité et l'intérêt de l'approche relative aux relations avec les pays méditerranéens, laquelle comprend une première démarche reposant sur des accords d'association fondés sur l'article 310 TCE et une seconde démarche multilatérale considérée par l'UE comme la meilleure façon de gérer les questions politiques et stratégiques.

Les cinq titres suivants portent sur les questions économiques et commerciales relatives à l'établissement progressif d'une zone de libre-échange en conformité avec les dispositions de l'OMC[122]. Une mention est faite à la propriété intellectuelle, aux dispositions relatives à la liberté d'établissement, la libéralisation des services, la libre circulation des capitaux et les règles de concurrence, le renforcement de la coopération économique sur la base la plus large possible dans tous les domaines intéressant les relations entre les deux parties. Par rapport à ceux de la génération précédente, les accords d'association présentent un changement significatif où l'accent est mis sur l'installation d'une zone de libre-échange (ZLE)[123].

Le 6e titre est relatif à la coopération sociale complétée par une coopération culturelle. Cette partie comporte quatre chapitres relatifs aux travailleurs, au dialogue et aux actions de coopération dans le domaine social et à la coopération en matière culturelle et d'éducation. Le 7e titre est relatif à la coopération financière destinée à apporter au partenaire un soutien significatif pour ses efforts de réforme et d'ajustement au plan économique ainsi que de développement social liés à la création d'une zone de libre-échange. Avec l'entrée en

[121] Ce dialogue doit intervenir au niveau des conférences internationales, au niveau diplomatique, ministériel, des hauts fonctionnaires et entre le Parlement européen et les parlements nationaux des partenaires méditerranéens.

[122] L'objectif est d'établir progressivement une zone de libre-échange dans les douze ans qui suivent l'entrée en vigueur de l'accord et soutenir financièrement les réformes économiques ainsi que le développement social. Ces titres servent également de base à la libéralisation progressive des échanges dans l'espace méditerranéen.

[123] Si les accords précédents ont contribué efficacement à l'élimination des barrières étatiques classiques sur les produits concernés et ont permis de garantir un accès plus facile aux opérateurs étrangers, ils se concentraient essentiellement sur le démantèlement de certaines barrières tarifaires dans le domaine du commerce entre les parties concernées et ne prévoyaient aucune règle de concurrence. (D. GÉRADIN et N. PETIT, « Règles de concurrences et partenariat euro-méditerranéen : échec ou succès ? » *in Revue Internationale de Droit Économique*, n° 1, 2003, p. 53).

vigueur du Traité d'Amsterdam et l'externalisation progressive des questions JAI, les accords de la deuxième vague contiennent également des dispositions relatives à la Justice et aux Affaires intérieures se référant notamment à la lutte contre le blanchiment d'argent, contre le trafic de drogue, les crimes organisés et le terrorisme et aux questions de migration[124]. Enfin, le dernier titre contient les dispositions finales des accords, relatives aux mécanismes de suivi des accords à travers les organes mixtes.

2) Un cadre institutionnel cumulant la dimension bilatérale et multilatérale

Le cadre institutionnel du Partenariat comprend à la fois un cadre multilatéral regroupant l'ensemble des pays partenaires (a) et un cadre institutionnel bilatéral, tous deux prévus par les accords d'association (b).

a) Le cadre institutionnel multilatéral

i. Les conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères.

Les ministres des Affaires étrangères de chacun des partenaires doivent se rencontrer à l'occasion des sommets euro-méditerranéens « *afin d'assurer le suivi de l'application de la Déclaration et de définir les actions visant la réalisation des objectifs du partenariat* ». L'organisation, prévue en principe une à deux fois par an, a posé un problème lors du refus de certains des États arabes d'accueillir sur leur territoire des représentants du gouvernement israélien[125]. Les conférences formelles et informelles se tiennent sur le sol européen depuis le veto libanais et syrien à la présence d'une délégation israélienne sur le sol d'un pays arabe. Ces conférences s'analysent comme le sommet du partenariat chargé d'adopter des conclusions et de dresser le bilan du développement du partenariat [126].

[124] Avec l'émergence des questions de la JAI comme domaines prioritaires pour l'action extérieure de l'UE, des clauses relatives à la JAI ont été introduites avec la deuxième vague des accords d'association euro-méditerranéens. Cela concerne les accords signés avec le Liban, L'Algérie et l'Égypte, chose qui n'existait pas dans les accords d'association de première génération (Accords signés avec le Tunisie, le Maroc et la Jordanie, Israël et l'OLP) notamment en ce qui concerne les clauses anti-terrorisme et immigration (cette question sera étudiée en détail dans la section 2 Titre 2 de la seconde partie).

[125] Tel fut le cas lors de la conférence de Valence marquée par l'absence de représentants du Liban et de la Syrie du fait de la présence israélienne.

[126] Depuis la première conférence à Barcelone en novembre 1995 et jusqu'à la veille du sommet de Barcelone 2005, plusieurs conférences se sont tenues : II^{e} conférence euro-méditerranéenne à Malte 15-16 avril 1997 ; III^{e} conférence euro-méditerranéenne à Stuttgart, 15-16 avril 1999 ; IV^{e} conférence euro-méditerranéenne à Marseille, 15-16 novembre 2000, V^{e} conférence euro-méditerranéenne à Valence, 22-23 avril 2002 ; VI^{e} conférence euro-méditerranéenne à Naples, 2-3 décembre 2003 ; VII^{e} conférence euro-méditerranéenne à Luxembourg, 30-31 mai 2005.

ii. Les réunions ministérielles sectorielles

A côté des conférences des ministres des Affaires étrangères, la Déclaration de Barcelone prévoit la possibilité de diverses actions qui « *feront l'objet d'un suivi sous forme de réunions thématiques ad hoc de ministres* ». Le programme de travail qui a suivi la Déclaration a signalé que « *des réunions se tiendront périodiquement au niveau de ministres, de fonctionnaires ou d'experts, selon les besoins, afin de promouvoir la coopération* » dans les domaines de l'industrie, l'agriculture, les transports, l'énergie, les télécommunications et technologies de l'information, l'aménagement du territoire, le tourisme, les sciences et technologies, l'eau, la pêche[127].

iii. Le Comité EURO-MED

Les participants à la Déclaration de Barcelone se sont engagés à la création du Comité euro-méditerranéen du processus. Ce Comité est composé des représentants de l'Union et de chacun des partenaires méditerranéens avec pour objectif de « *tenir des réunions périodiques pour préparer la réunion des ministres des Affaires étrangères, faire le point et évaluer le suivi du processus de Barcelone dans toutes ses composantes* »[128]. Ce Comité joue un rôle d'impulsion et de suivi du partenariat « dans toutes ses composantes » selon les termes de la Déclaration de Barcelone. Il réunit les représentants des vingt-sept pays partenaires, auxquels s'ajoutent la Troïka européenne[129] et des représentants de la Commission européenne. Il se réunit environ six fois par an pour discuter et réviser l'agenda et le programme de travail du partenariat, en établir les priorités et les orientations, ainsi que la préparation des réunions ministérielles. Il peut lancer des initiatives régionales et veille à la cohérence des programmes et projets.

[127] Une série de conférences sectorielles ont été organisées avec : Agriculture à Venise (novembre 2003) ; Commerce à Bruxelles (mai 2001), Tolède (mars 2002), Palerme (juillet 2003), Istanbul (juillet 2004) ; Coopération industrielle à Bruxelles (mai 1996), Klagenfurt (octobre 1998), Limassol (juin 2000), Caserta (octobre 2004) ; Culture à Bologne (avril 1996), Rhodes (septembre 1998) ; Eau à Marseille (novembre 1996), Turin (octobre 1999) ; Énergie à Trieste (juin 1996), Bruxelles (mai 1998), Athènes (mai 2003), Énergie et infrastructure à Rome (décembre 2003) ; Environnement à Helsinki (novembre 1997), Athènes (juillet 2002) ; Santé à Montpellier (décembre 1999) ; Société de l'information à Rome (mai 1996), Dundalk (avril 2005).

[128] Le Comité se réunit périodiquement 4 fois par an. Il est présidé par la Présidence de l'Union et composé de la Troïka, des représentants des 12 pays tiers méditerranéens, du secrétariat du Conseil et de représentants de la Commission.

[129] Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Troïka représentait l'Union européenne dans les relations extérieures relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle réunissait : le ministre des Affaires étrangères de l'État membre qui assure la Présidence du Conseil de l'Union européenne ; le secrétaire général/haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ; le commissaire européen chargé des relations extérieures.

iv. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM)

Les signataires de la Déclaration de Barcelone avaient décidé la mise en place d'un Forum euro-méditerranéen sous forme d'un Dialogue Parlementaire euro-méditerranéen en invitant le Parlement Européen « *à prendre l'initiative, auprès d'autres parlements, pour lancer le futur Dialogue Parlementaire Euro-méditerranéen, qui pourrait permettre aux élus des différents partenaires de procéder à des échanges de vues sur une vaste gamme de sujets* »[130]. La réunion constitutive du Forum se tient au Parlement Européen à Bruxelles les 27 et 28 octobre 1998 et sera suivie par une multitude de réunions. Dans sa quatrième réunion, le Forum s'engage à promouvoir la création d'une Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne[131]. Cette recommandation est reprise par la conférence ministérielle de Naples de 2003, les ministres décident alors de remplacer le Forum Parlementaire euro-méditerranéen par l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM). L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) est composée de 240 membres dont 120 proviennent des États méditerranéens et 120 des États membres de l'UE et est dotée d'un Bureau[132]. Elle comprend quatre commissions permanentes et une commission *ad hoc* couvrant l'ensemble des volets du PEM[133]. Malgré l'importance de sa création, nous verrons plus tard dans cette étude qu'avec une Assemblée dépourvue de tout pouvoir juridique obligatoire, les possibilités de son développement afin de s'imposer en tant qu'acteur à part entière dans le Partenariat restent minimes.

[130] Déclaration de Barcelone, *préc.*

[131] En avril 1999, s'est tenue à Bruxelles, une réunion technique restreinte du forum qui a finalisé le projet de règlement interne. Par la suite dans la IV^{e} réunion de Barri 2002 le Comité s'est engagé, *à promouvoir la création de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, qui rassemblerait les parlements nationaux des pays membres de l'UE et ceux des pays méditerranéens ainsi que le Parlement Européen*. Pour cela, un groupe de travail a été établi afin de préparer cette structure. À noter enfin que la V^{e} réunion du Forum, prévue pour le mois de mars 2003 a été reportée dans le contexte de la guerre en Irak. (Source Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe (MEDEA), http://www.medea.be)

[132] Le Bureau de l'APEM est constitué de quatre membres dont deux sont nommés par les parlements nationaux des pays méditerranéens, un par les parlements nationaux de l'UE et un par le Parlement européen. Leur mandat est de quatre ans et ils assument, en roulement pour une année chacun, la Présidence de l'Assemblée, afin de garantir la parité entre les deux composants. Les trois autres membres exercent la charge de vice-président. Le Bureau actuel de l'APEM est composé des présidents du Parlement européen (Présidence de mars 2008 jusqu'à mars 2009), et des parlements de la Jordanie (2009-2010), de l'Italie (2010-2011) et du Maroc (2011-2012). (Information disponible sur le site officiel de l'APEM attaché au Parlement européen http://www.europarl.europa.eu)

[133] L'APEM a mis en place les Commissions suivantes : la Commission politique de sécurité et des droits de l'homme ; la Commission économique, financière, des affaires sociales et de l'éducation ; la Commission pour la promotion de la qualité de la vie, des échanges humains et de la culture ; la Commission pour les droits des femmes dans les pays euro-méditerranéens ; la Commission *ad hoc* sur l'énergie et l'environnement.

b) Le cadre institutionnel bilatéral : les organes mixtes des accords d'association

Les accords d'association conclus avec les partenaires méditerranéens prévoient la mise en place de deux organes mixtes paritaires chargés du suivi et de la mise en œuvre de l'accord. Le titre VIII relatif aux dispositions générales et finales de l'accord d'association mentionne le Conseil d'association (i) et le Comité d'association (ii) comme organes mixtes représentant les deux parties à l'accord.

i. Le Conseil d'association

Chaque accord d'association institue un Conseil d'association composé de membres du Conseil de l'UE et de membres de la Commission d'une part, et de membres du gouvernement du pays partenaire d'autre part[134]. La Présidence du Conseil d'association est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et un membre du gouvernement du pays partenaire. Le Conseil se réunit lorsque les circonstances l'exigent. Il est compétent pour examiner toutes les questions importantes dans le cadre de l'accord d'association, chargé d'examiner les difficultés rencontrées lors de l'application des accords avec la possibilité d'examiner toute autre question bilatérale ou internationale d'intérêt commun[135] et chargé de faciliter la coopération et les contacts entre le Parlement européen et le Parlement de chaque pays partenaire[136]. Pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord, le Conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision. Ses décisions sont contraignantes pour chacune des parties qui sont tenues de prendre les mesures nécessaires à leur application. Il peut également formuler des recommandations utiles[137].

ii. Le Comité d'association

Chaque accord d'association institue aussi un comité d'association. Ce comité d'association qui se réunit au niveau des fonctionnaires est composé, d'une part, de représentants des membres du Conseil l'UE et de la Commission européenne et, d'autre part, de représentants du gouvernement du pays partenaire. Il est chargé de la mise en œuvre du présent accord sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'association

[134] Accord CE-Liban, *préc.*, article 75.
[135] *Ibid.*, article 74.
[136] *Ibid.*, article 81.
[137] *Ibid.*, article 76.

qui peut lui déléguer tout ou partie de ses compétences[138]. Il dispose d'un pouvoir de décision pour la gestion du présent accord, ainsi que dans les domaines où le Conseil d'association lui a délégué ses compétences. Il peut aussi arrêter des décisions à caractère contraignant pour les parties qui doivent prendre les mesures que nécessite leur exécution[139].

C. Le programme MEDA : l'instrument financier de la coopération euro-méditerranéenne

La mise en place d'un Partenariat global nécessite la réorientation des instruments financiers et de leurs moyens qui doivent dépasser les dispositions et l'enveloppe des protocoles financiers antérieurs. Le programme MEDA (acronyme pour mesures d'accompagnement) est l'instrument principal de fourniture d'aide à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Il a remplacé progressivement le système des protocoles financiers qui formait la structure de coopération avec les pays tiers méditerranéens[140]. Il était fondé sur l'article 235 TCE[141] et a connu deux phases : la première phase, correspond au premier règlement MEDA[142] avec un budget de 3,435 millions d'euros (MEDA I). La seconde phase correspond au second règlement, MEDA II, qui débute en 2000 et sera mis en œuvre au cours de la période 2000-

[138] *Ibid.*, article 77.
[139] *Ibid.*, article 79.
[140]Programme MEDA, Fiche de Synthèses de la législation de l'UE, Portail de l'UE Europa, à consulter sur: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_fr.htm
[141] Article 235 : « *Si une action apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées* ».
[142] Règlement (CE) n° 1488/96 du 23 juillet 1996 relatif aux mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Il sera révisé en 1998 par le Règlement (CE) n° 780/98 du 7 avril 1998 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 en ce qui concerne la procédure à suivre pour adopter les mesures appropriées lorsqu'un élément est essentiel pour la poursuite des mesures d'appui en faveur d'un partenariat méditerranéen.

2006[143] avec un montant d'aide évalué à 5,35 milliards d'euros[144]. Par ailleurs, il était prévu des fonds de la Commission gérés par la Banque Européenne d'Investissement (BEI)[145].

Le programme de coopération de la Commission est fondé sur des documents de stratégie (DSP) qui définissent des objectifs et des priorités pour une période de cinq ans. Dans ce cadre, des programmes indicatifs nationaux (PIN) [146] allouent des ressources pour une période de deux ou trois ans[147]. Le programme MEDA s'adresse à l'ensemble des acteurs avec les États, autorités régionales et locales, acteurs de la société civile et sa mission est de « *procéder à des réformes des structures économiques et sociales et d'atténuer les conséquences qui peuvent résulter du développement économique sur le plan social* »[148]. La sélection des mesures financées par le programme MEDA tient compte des priorités des bénéficiaires, de l'évolution de leurs besoins, de leur capacité d'absorption et des progrès accomplis dans la réforme structurelle[149]. Les dispositions des accords de coopération ou d'association conclus sont également prises en considération. La liste des projets à financer se fonde sur les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) et les Programme Indicatifs Régionaux (PIR) couvrant une période de trois ans qui sont établis sur la base des documents de stratégie et agréés entre l'UE et chaque PPM.

Ces actions peuvent être classées en trois catégories[150]. La première catégorie correspond à la création d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne ainsi que la transition économique des partenaires en appuyant les réformes économiques et sociales

[143] Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 200 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen.
[144] Dossier spécial Euromed édition n° 41, 18 octobre 2004.
[145] La BEI a fourni 6,5 milliards € sous forme de prêts sur ses ressources propres afin de soutenir le secteur privé et les infrastructures des pays partenaires. (Évaluation pour la Commission Européenne du Règlement du Conseil n° 2698/2000 (MEDA II) et de sa mise en œuvre, Rapport final, Juin 2009, p. ii).
[146] Ces programmes définissent les principaux objectifs, les lignes directrices et les secteurs prioritaires de l'appui communautaire ainsi que les éléments d'évaluation de ces programmes. Ils comportent des montants indicatifs et indiquent les critères de la dotation du programme concerné. Ces programmes peuvent être mis à jour chaque année et être adaptés aux évolutions de chaque pays partenaire (Évaluation pour la Commission Européenne du Règlement du Conseil n° 2698/2000 (MEDA II) et de sa mise en œuvre, Rapport final, Juin 2009, p. ii).
[147] Évaluation pour la Commission Européenne du Règlement du Conseil n° 2698/2000 (MEDA II) et de sa mise en œuvre, Rapport final, Juin 2009, p. ii
[148] Article 1 du règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, Journal officiel n° L 189 du 30/07/1996, p. 1-9.
[149] Programme MEDA, Fiches de Synthèses de la législation de l'UE, *préc.*
[150] *Ibid.*

pour la modernisation des entreprises et le développement du secteur privé[151]. La seconde catégorie correspond à la promotion d'un développement socio-économique durable à long terme. La troisième catégorie concerne le développement régional et intra-régional, à travers le soutien pour la création de structures visant à favoriser la coopération régionale économique et culturelle entre PPM ainsi qu'avec les pays membres de l'UE notamment à travers la mise en place et le développement des structures de coopération régionale[152].

§ 3. - Le bilan décevant du PEM exigeant la relance des relations avec la Méditerranée

Lors de la conception du PEM, l'UE veut s'imposer comme un acteur principal au niveau méditerranéen et international en favorisant la résolution des conflits et leur prévention, l'institutionnalisation du dialogue politique pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le contexte régional et bilatéral, le développement économique et social et le rapprochement entre les peuples des deux rives de la Méditerranée. Même si le PEM permet des réalisations non négligeables dans les différents domaines politiques et économiques et dans le domaine du rapprochement des peuples, il peine à se mettre en place[153].

En effet, la Déclaration s'est fixé de vastes objectifs communs dans une région sensible. Dix ans après son lancement, malgré différents objectifs réalisés, de nombreuses faiblesses et insatisfactions provoquent la déception. Ce constat est fait par beaucoup d'observateurs mais aussi par les institutions euro-méditerranéennes[154] sans pouvoir trouver une solution à ce cercle vicieux. Face aux résultats mitigés (A), certains auteurs ont même été jusqu'à annoncer l'échec du processus invitant l'UE à réfléchir aux moyens de relance du Partenariat dans le respect de l'acquis de Barcelone (B).

---

[151] *Ibid.*

[152] La coopération bilatérale a représenté 86% des ressources de MEDA. Au niveau régional, elle atteint 12% des ressources de MEDA (Rapport de la Commission - Rapport annuel du programme MEDA 1999, COM/2000/0472 final, paragraphe I point 1.

[153]Moratinos Miguel Angel, « La relation euro-méditerranéenne cinq ans après la conférence de Barcelone », *Revue Internationale et Stratégique*, n° 40, hiver 2000-2001, pp. 125-128.

[154] Les Conclusions des VII[e] conférences (Luxembourg 30 et 31 mai 2005) mettent en avant d'un point de vue officiel les réalisations mais aussi les faiblesses du PEM.

A. Le bilan mitigé d'une décennie barcelonaise ambitieuse

Les réalisations du processus de Barcelone font l'objet d'un bilan en 2005 à l'occasion du dixième anniversaire du partenariat. L'innovation est l'établissement d'une approche globale, économique mais aussi politique, sociale, culturelle et humaine. Alors que le processus est souvent dépeint comme inefficace et improductif, le fait d'avoir réuni dans un même partenariat tous les pays de la zone est, en soi, une réussite politique pour l'UE. Toutefois, l'expérience du PEM a montré que cette philosophie euro-méditerranéenne n'a pas créé les bonnes conditions d'un dynamisme partenarial homogène. Ce partenariat multifonctionnel et ambitieux a souffert de la multiplicité des acteurs entraînant une complexité institutionnelle (1) mais on constate aussi d'un décalage entre les objectifs annoncés et les réalisations obtenues (2).

1) La multiplicité des acteurs du PEM entraînant une complexité institutionnelle

Les relations se jouent sur le terrain des trente-six parties de plein droit au niveau multilatéral[155] et des vingt-huit parties au niveau bilatéral[156]. La situation met le partenariat face à de nombreuses difficultés conduisant aux divers compromis. L'hétérogénéité des partenariats de Sud au niveau méditerranéen crée des conflits d'intérêts et de fixation des priorités (a). Si la structure communautaire est plus cohérente, le fait que le PEM couvre l'ensemble des piliers de l'UE a accentué la complexité et la lenteur institutionnelle du PEM (b).

a) L'hétérogénéité des pays partenaires de la région méditerranéenne

Au nord de la Méditerranée, tous les pays ne sont pas dans l'Union européenne alors qu'au Sud tous les pays arabes ne sont pas méditerranéens. Face à un ensemble cohérent et structuré tel que l'UE, les partenaires du Sud montrent une diversité remarquable qui aura une influence sur la future démarche du partenariat et qui a montré l'existence de différenciations non négligeables : les pays du Maghreb[157] (Algérie, Maroc, Tunisie), les pays du Proche-Orient ou Machrek[158] (Égypte, Liban, Syrie, Jordanie) et l'Autorité palestinienne et Israël ; les pays membres du Conseil de l'Europe qui ont adhéré à l'UE

[155] Avec les 9 pays arabes méditerranéens du sud, les 27 États membres, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européen (signataire de la Déclaration de Barcelone).
[156] Avec les 28 États membres, la Commission européenne et le pays méditerranéen partenaire.
[157] Le mot Maghreb en arabe signifie l'Ouest où le soleil se couche.
[158] Le mot Machrek en arabe signifie l'Est où le soleil se lève.

(Chypre, Malte) et ont donc changé de statut, et la Turquie qui s'est engagée dans des négociations d'adhésion et bénéficie du statut de pays candidat. Si la notion sous-régionale de Maghreb arabe est bel et bien définie avec les trois pays Algérie, Tunisie et Maroc et le Grand Maghreb qui ajoute la Lybie et la Mauritanie, la délimitation de la géographie du Machrek reste plus délicate.

En effet, même si le lexique communautaire désigne généralement par Moyen-Orient les principaux participants au processus de paix : l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Syrie, Israël et les Territoires palestiniens[159], les textes et surtout les documents en anglais[160], utilisent souvent la notion de Proche-Orient[161]. Au niveau politique, le problème majeur vient du processus de paix et du conflit israélo-arabe qui continue à peser sur toute la situation politique de la région depuis 1948[162]. Le Proche-Orient vit sous le poids du conflit le plus inquiétant du dernier siècle. Les pays arabes du Proche-Orient et Israël sont liés directement au processus de paix, ce qui n'est pas le cas des pays du Maghreb qui, vu leur proximité, sont plus intéressés par le renforcement des relations économiques et commerciales avec l'UE et ses États membres. Cette politisation centrale du PEM autour de la question du conflit israélo-arabe s'est faite au détriment des pays du Maghreb et les difficultés résultant de la politisation des débats ont eu pour conséquence l'allongement des

[159] Notamment la décision 94/276/PESC du Conseil du 19 avril 1994 « Concernant une action commune, adoptée par le Conseil et sur la base de l'art J 3 du Traité sur l'Union européenne, à l'appui du processus de paix au Moyen-Orient », JOCE n° L 119 du 7 mai 1994, p. 1, COM (93) 458 final du final du 29 septembre 1993 « Soutien de la Communauté au processus de paix au Moyen-Orient », COM(93) 357 final du 8 septembre 1993, « L'avenir des relations et de la coopération entre la Communauté et le Moyen-Orient ».

[160] *Ibid.*

[161] En dépit des constats géographiques, les pays de la région ont une relation moins conflictuelle avec les pays européens au contraire des pays du Maghreb. Les pays du Maghreb étaient sous la Domination française pendant des décennies. Cette charge historique est moins importante dans les pays du Proche-Orient qui étaient sous mandat français et anglais dès les années 20. Ce mandat signé sous l'égide de la Société des Nations (SDN) a été élaboré pour les régions libérées du Proche-Orient suite à l'éclatement de l'empire ottoman après la fin de la première guerre mondiale. Ainsi la France a été mandatée pour diriger le Liban et la Syrie, le Royaume-Uni pour la Jordanie, la Palestine et l'Irak. Ce terme semble plus exact et reflète plus les réalités historiques. Sur ce point-là, on peut se référer à Georges Corm qui précise que le Proche-Orient est « *une notion géographique relevant des modes européens de saisie de l'espace(…), qui ne se confond pas avec le Middle-East, puisqu'elle exclut l'Iran, le Pakistan et l'Afghanistan qui sont, en règle générale chez les anglo-saxons inclus au Moyen-Orient(…) Chez les géographes français, le Moyen-Orient s'arrête aux frontières de la Turquie et de l'Iran, il débute en général par l'Égypte, excluant de la sorte les pays d'Afrique du Nord…* ». (Georges Corm, « Dynamiques identitaires et géopolitiques dans les relations entre le Monde arabe et l'Europe », www.cidob.org/castellano/Publicaciones/afers/43-44-fr-corm.html).

[162] Date de la création de l'État d'Israël, de la 1re guerre israélo-arabe et et de la déclaration d'indépendance de l'État hébreu.

négociations et des procédures de ratification des accords et ont donc retardé la réalisation de l'objectif fixé d'atteindre la création de la ZLE vers 2010[163].

b) La multiplicité des acteurs de l'UE conduisant à la lenteur de la mise en œuvre des instruments juridiques du Partenariat

Le PEM est le témoin de la complexité institutionnelle de l'UE du fait de la nature transversale de ses objectifs. La Commission est chargée de la mise en œuvre et du suivi du programme de la Déclaration de Barcelone ; elle négocie les accords bilatéraux et veille à l'application des programmes financiers qu'elle définit elle-même. La présence des États membres de l'Union reste forte au sein du processus du Barcelone à côté des institutions de l'Union. Les quinze États membres ont été signataires à part entière de la Déclaration de Barcelone mais aussi signataire des accords d'association à côté de la CE.

Cette multiplicité des acteurs de l'UE dans le processus et les défiances durant les négociations et lors de la ratification des accords vont dans ce sens. Ces accords signés par le Conseil et les États membres d'une part, et le partenaire d'autre part, doivent donc être ratifiés par tous les États membres de l'Union et par chaque partenaire méditerranéen visé[164]. En effet, pour qu'un accord d'association entre en vigueur, il devait obtenir un avis conforme du Parlement Européen, les Parlements des États Membres et celui du pays partenaire. Le problème principal est le délai de ratification très long pris par les Parlements nationaux. En dépit du retard de l'accord conclu avec la Syrie, l'entrée en vigueur successive des accords s'est étalée sur plus de huit ans : Tunisie (mars 1998), Maroc (mars 2000), Israël (juin 2000), Jordanie (mai 2002), Égypte (juin 2004), Algérie (2005), Liban (mai 2006). Si la quasi-totalité est désormais entrée en vigueur, la lenteur du processus pour l'ensemble de ces accords d'association a conduit à un partenariat à plusieurs vitesses et retardé la mise en place de la ZLE prévue en 2010.

En définitive, le retard dans la conclusion des accords d'association est le résultat de plusieurs facteurs cumulatifs : le retard des négociations, le retard des signatures et la lenteur de la procédure de ratification des accords. Toutefois, comme la Commission l'a constaté, la cause principale de cette lenteur est la complexité de la procédure de conclusion et de

[163] Opinion of the Economic and Social Committee on the Euro-Mediterranean partnership - review and prospects five years on (2002/C 36/24) point 4.1.1, p. 4.
[164] R. GOMEZ, « Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership, Strategic Action in EU Foreign Policy? ». Ashagate Publishing Company, 2003, p. 56.

ratification des accords d'association qui a été plus longue que prévu[165]. À cela s'ajoute un excès de politisation des débats qui a eu aussi pour conséquence l'allongement des négociations et des procédures de ratification des accords[166]. La rapidité et l'avancement dans le processus de Barcelone dépendent du niveau de sensibilisation à ce partenariat et les États membres méditerranéens sont restés plus engagés que les autres.

2) Le décalage entre les objectifs ambitieux et les réalisations obtenues

Si la mise en place d'un Partenariat entre les deux rives de la Méditerranée a été sans conteste une grande réussite, une bonne partie des objectifs fixés n'ont pas été accomplis. D'innombrables documents, conférences, tables rondes et études ont analysé les insuffisances de la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration de Barcelone dans le cadre de ses trois volets « Partenariat politique et de sécurité » (a) « Partenariat économique et financier » (b) et « Partenariat culturel, social et humain » (c).

a) Le « Partenariat politique et de sécurité » freiné par les instabilités régionales

Malgré les progrès réalisés en matière de dialogue politique et de sécurité, l'évaluation des réalisations reste globalement négative. Les explications de ces insuffisances sont diverses. Premièrement, l'accentuation des tensions politiques au niveau régional a profondément affecté l'efficacité de la coopération. Le problème majeur vient du processus de paix et du conflit israélo-arabe qui continue à peser sur toute la situation politique de la région. L'échec du processus de paix a conduit à l'augmentation des tensions politiques au Moyen-Orient. Paradoxalement, si le processus de paix a été un levier principal de la Déclaration de Barcelone en 1995, l'accentuation des tensions au Moyen-Orient, et notamment entre Israël et les Palestiniens, est devenue une cause principale de cet échec[167]. De plus, au Maghreb, l'impossibilité de résoudre le conflit du Sahara Occidental continue à empoisonner les relations entre le Maroc et l'Algérie mais aussi avec les pays qui soutiennent le Polisario notamment l'Espagne. Les conflits au Moyen-Orient ont remis en question les objectifs même du processus de Barcelone qui est devenu une « *victime du*

[165] Communication de la Commission, « Un nouvel élan pour le processus de Barcelone en vue de préparer la IV[e] réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères », COM (2000) 497 final - Non publié au journal officiel, p. 3.
[166] Opinion of the Economic and Social Committee on the « Euro-Mediterranean partnership -- review and prospects five years on », (2002/C 36/24) point 4.1.1, p. 4.
[167] A. VASCONCELOS, « *Barcelone 2005 : la question démocratique entre en scène* », *in* Annuaire de la Méditerranée 2006, Rapport IEMed Barcelone +10, publication IEMed 2006, p. 22.

processus de paix »[168]. Lors de la seconde conférence ministérielle à La Valette, le ministre syrien des Affaires étrangères, Farouk Al-Sharee, a considéré qu'il ne serait pas réaliste de parler d'accomplissement des objectifs partenariaux sans prendre en considération que tout échec du processus de paix se reflétera sur le processus de Barcelone[169].

Deuxièmement, la Déclaration de Barcelone n'a pas tenu ses promesses en ce qui concerne la réalisation des réformes politiques notamment la promotion et la protection des droits de l'homme. Le manque de démocratie et le non-respect des droits de l'homme est responsable de la non-réussite du processus de Barcelone, une décennie après son lancement[170]. En effet, depuis la Conférence de 1995, la situation des droits de l'homme donne régulièrement lieu à de graves craintes sans pour autant produire de réaction proportionnelle[171]. L'absence de fermeté dans l'application de la conditionnalité politique est l'exemple type pour comprendre comment l'UE a compromis les objectifs du PEM en appliquant une *realpolitik*. Le respect des principes des droits de l'homme et des réformes est loin d'être acquis. Cette absence ne présente pas seulement une atteinte aux dispositions partenariales mais aussi un obstacle majeur pour la mise en œuvre du processus.

Enfin, la lutte contre le terrorisme après le 11 septembre 2001 et la montée de l'islamisme politique sont devenus un enjeu central du dialogue politique conduisant à une marginalisation relative de la question des réformes politiques. Cela s'ajoute à l'absence d'un réel engagement politique des dirigeants du Sud à entamer un processus de réforme et de démocratisation. Selon Frederik Tanner, le vrai problème avec le processus de Barcelone n'est pas seulement un fossé entre la rhétorique mise en œuvre par l'UE et son action, mais aussi la contradiction même entre l'idéal d'une approche euro-méditerranéenne pour une

---

[168] E. LANNON, « *La rénovation de la politique méditerranéenne de la Communauté* », Mémoire pour le DEA de Droit Communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes 1, p. 120.

[169] « It is neither realistic nor objective to speak about political aspects if we ignore the fate of the peace processes in the Middle-East, the collapse of which may well lead to a probable collapse of the Barcelona processes ». Discours à la Conférence euro-méditerranéenne de La Valette.

[170] Les participants aux forums civils Euromed ont évoqué les obstacles externes aux réformes. Il considéraient que « *l'attitude des superpuissances qui entendent par réformes la stabilisation des pouvoirs en place (…), le double langage et la frilosité de l'Union européenne lorsqu'il s'agit d'imposer sa voix face aux Etats-Unis, (…), l'absence de réaction à l'égard des régimes autoritaires, et la marginalisation des acteurs de la société civile posent problème* ». (Conclusion du forum civil Euromed du Luxembourg mai 2005, p. 6, www.euromedrights.com)

[171] F. Thuesen, « Semaine de réflexion sur le rôle des droits de l'homme dans la politique méditerranéenne de l'UE : La mise en œuvre de l'article 2 », Rapport du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme éd. Marc Schade-Poulsen, REMDH, Copenhague 2000, p. 22.

zone de stabilité et de prospérité et les impératifs sécuritaires de l'UE[172]. Les positions de l'UE semblent contradictoires. Concrètement, la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme devrait passer par le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme et « *épauler la réforme politique à défendre les droits de l'homme et la liberté d'expression en vue de juguler les extrémistes* »[173] ; cependant, l'absence de prise de position ferme contre certains régimes autoritaires (engagés dans la lutte contre le terrorisme) donne l'impression que l'UE privilégie la stabilité de ses relations avec les PPM à l'étendue de la démocratie[174].

Face à ce bilan décevant, un grand nombre d'auteurs considèrent que « *la coopération en matière de politique et de sécurité a été particulièrement nulle* »[175], d'autres sont moins sévères[176]. Ce jugement reflète la déception face au contraste entre les objectifs si ambitieux et l'insuffisance des réalisations accomplies. Malgré toute la défaillance du PEM, il reste le projet politique, certes gelé, mais qui arrive à fonctionner et à montrer un potentiel structurel dû à ses finalités politiques et à l'intérêt simultané de garder ce cadre même avec des résultats insuffisants. En effet, dans ce climat très tendu, la Déclaration de Barcelone a permis de mettre en place un dialogue politique régional régulier garantissant le seuil minimal de confiance mutuelle entre les partenaires ; malgré le boycott de certaines conférences par certains pays[177], la régularité et le respect du calendrier des conférences en témoignent.

b) Le « Partenariat économique et financier » affecté par les obstacles au développement économique et social

La philosophie du Partenariat économique et financier de la Déclaration de Barcelone repose sur une conception libérale selon laquelle la conversion économique au libre-échange euro-méditerranéen va permettre l'exportation de l'économie de marché dans les pays du

172 F. TANNER, « North Africa: Exceptionalism and Neglect », Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, n° 38, 2002, p. 144.

173 F. BELAICH, « La Conditionnalité politique dans le partenariat euro-méditerranéen », (dir.) F. LABOUZ, Actes de séminaires (4.12.1998_18.06.1999), Ed. Bruylant, 2000, pp. 354, pp. 92-102, p. 90.

174 Dans son rapport sur « la détérioration des droits de l'homme en Méditerranée », le REMDH déclarait son inquiétude quant à l'utilisation par certains pays de Sud des nouvelles mesures de lutte contre le terrorisme vis-à-vis de leurs opposants politiques (Agence Europe, Bruxelles 28/04/2008).

175 A. VASCONCELOS, « Barcelone 2005 : la question démocratique entre en scène », *in Annuaire de la Méditerranée 2006*, Rapport IEMed Barcelone +10, publication IEMed 2006, p. 21.

176 R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 148.

177 La Syrie et le Liban ont boycotté la conférence ministérielle de Marseille de 2000 et la conférence de Valence de 2002. La délégation palestinienne était privée de plusieurs membres empêchés de voyager par Israël pour participer à la conférence de Marseille de 2000.

Sud[178], ce qui va engendrer une ouverture politique permettant la généralisation de la démocratie libérale[179]. Dans cette perspective, l'entrée en vigueur des accords d'association a entraîné certaines avancées. Cela a permis de s'engager dans l'objectif qui consiste à établir une zone de libre-échange compatible avec l'OMC après un période de transition débutant au moment de l'entrée en vigueur des accords[180] qui contiennent aussi des dispositions relatives à la propriété intellectuelle, services, marchés publics, règles de concurrence, aides d'État et monopoles, coopération économique dans un grand éventail de secteurs[181]. De plus, la libre circulation des capitaux doit être instaurée pour les investissements directs dans les pays non-membres ainsi que la possibilité de rapatrier les revenus des capitaux et des bénéfices.

À l'occasion du dixième anniversaire du PEM, un rapport détaillé sur le bilan économique de dix ans du PEM a été préparé par le Comité du FEMISE[182]. Il indique clairement que les PPM ont connu une relative stabilisation macro-économique. Un tableau de statistiques détaillé montre la diminution du taux de l'inflation, du déficit, de la dette publique, une amélioration des comptes courants et la stabilité du taux de change[183]. Toutefois, Jean-Yves Moisseron reste prudent et considère que les évaluations macroéconomiques dépendent de nombreux facteurs et pas exclusivement de l'impact du Processus de Barcelone.[184]

---

[178] D. SCHMID, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en méditerranée ? », I.F.R.I./*Politique étrangère*, 2005/3 – Automne, p. 5.

[179] *Ibid.*

[180] L'article 6 indique que les taxes d'importation sur les produits de la CE diminueront progressivement selon un calendrier de produits répertoriés. Des mesures exceptionnelles, limitées à une période maximale de cinq ans, permettront au pays partenaire de réintroduire ou de lever les droits de douane pour protéger les industries naissantes. Cette dérogation ne sera plus admise au terme des 12 années de la période de transition.

[181] Titre IV des accords.

[182] L'Association FEMISE est un réseau euro-méditerranéen établi en juin 2005 en tant qu'association française à but non lucratif (loi du 1er juillet 1901), après 8 années de fonctionnement. Le réseau FEMISE regroupe plus de 90 membres (instituts de recherche en économie), représentant les 37 partenaires du Processus de Barcelone. Elle est soutenu par la Commission Européenne dans le cadre du volet régional de MEDA depuis 1997. L'association a débuté avec 52 membres fondateurs, instituts de recherches euro-méditerranéens à but non lucratif conduisant des recherches socio-économiques représentant les deux rives de la Méditerranée avec 3 objectifs principaux : conduire des recherches socio-économiques et émettre des recommandations sur des thèmes définis comme prioritaires pour l'avenir de la région euro-méditerranéenne ; publier et disséminer ces recherches auprès d'institutions publiques ou privées, nationales ou multilatérales, ainsi que dans le monde académique ; œuvrer à la dissémination la plus large possible par les moyens les plus appropriés. (Information disponible sur le site http://www.femise.org)

[183] S. RADWAN, J.- L. REIFFERS, « Le partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : acquis et perspectives », Rapport FEMISE, Institut de la Méditerranée, février 2005, p. 77- 79.

[184] J.- Y. MOISSERON, *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition régionale*, Publication des Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p 41.

Plusieurs années après l'entrée en vigueur des accords d'association, il reste à connaître le véritable impact du processus de Barcelone sur les économies des partenaires. En effet, malgré les avancées mentionnées, la question est de savoir le réel effet économique de ces accords et leur contribution sur les évolutions macro-économiques. À l'évidence, les indicateurs économiques montrent que les progrès réalisés sont restés au-dessous des engagements de la Déclaration de Barcelone à encourager le développement économique et social. En premier lieu, dix ans après, la convergence économique entre les PPM et l'UE fait défaut. La comparaison du PIB par tête des PPM par rapport à l'UE montre que le PEM n'a pas permis de réduire l'écart entre eux[185]. De plus, le PEM n'a pas réussi à respecter son objectif d'améliorer les échanges commerciaux qui restent toujours asymétriques en faveur de l'UE. L'analyse comparative de l'évolution des taux annuels de croissance des échanges entre les périodes de 1990-1995 et de 1995-2003 aboutit à un résultat globalement négatif[186]. Cela signifie que la croissance des échanges commerciaux entre les PPM et l'UE évolue moins vite après la mise en place du Partenariat[187]. Ces pays continuent de souffrir d'une faible attractivité pour les investisseurs[188] et l'objectif d'une zone de libre-échange en 2010 paraît hors de portée.

c) Le « Partenariat culturel, social et humain » gêné par l'accentuation de l'incompréhension entre les deux rives de la Méditerranée

Face aux complications politiques et économiques, le troisième volet a été, en quelque sorte, négligé, notamment la dimension culturelle et celle des échanges entre les peuples. Avec les événements du 11 septembre 2001 et, plus tard, avec la guerre en Irak de 2003,

[185] À part la Tunisie, l'évolution du PIB des partenaires est soit restée stable, soit a diminué (Source World Développement indicators, 2004 cité *in*, J.-Y. MOISSERON, *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition* régionale, *op. cit.*, p. 72). L'augmentation de la part des PPM sur les marchés des pays européens est restée minime voire insignifiante. En 1993 cela représentait 5,7% des importations totales européennes, en 1995, 4,9% pour atteindre 5,9% en 2003. (S. RADWAN, J.-L. REIFFERS, « Le partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : acquis et perspective », *préc*., p. 34).

[186] Le taux annuel moyen de croissance des exportations hors pétrole n'a connu une augmentation qu'avec l'Algérie et le Maroc. Si nous calculons pour le pétrole, le taux d'exportation des hydrocarbures a connu une progression de 12 % pour l'Algérie et de 3% pour l'Égypte. Pour le reste la croissance des échanges est soit négligeable (Égypte) soit négative (Liban, Israël, Jordanie et Tunisie). Les importations de l'UE n'ont augmenté qu'avec le Maroc (S. RADWAN, J.-L. REIFFERS, « Le partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : acquis et perspectives », *préc*., pp. 24 -28 et 59 + tableau annexe n° 6).

[187] J.-F. JAMET, « *Les défis politiques et économiques de l'Union pour la Méditerranée* », Questions d'Europe n° 93, Policy Papers de la Fondation Robert Schuman, 25 mars 2008.

[188] J.-F. JAMET, « Intégration régionale : Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée, quels scénarios d'avenir ? » Questions d'Europe n° 105 – Policy Papers de la Fondation Robert Schuman, 25 mars 2008, p. 5.

l'incompréhension et la méfiance se sont accentuées entre les deux rives de la Méditerranée[189]. Des théories comme le choc des civilisations augmentent le sentiment de l'existence d'une fracture socioculturelle entre le Sud et le Nord. Face à ce risque, en 2002, le Président de la Commission Romano Prodi a chargé un Groupe de Sages de lui faire des propositions concrètes et opérationnelles pour l'espace euro-méditerranéen et le Rapport sur « Le Dialogue entre les Peuples et les Cultures dans l'Espace euro-méditerranéen »[190] a été publié en décembre 2003. Même s'il reconnaît les avancées dans le cadre du troisième volet, le Rapport constate que l'incompréhension s'est bien installée entre les deux rives. Toutefois, en dépit de signes inquiétants sur la scène internationale et du sentiment de rejet mutuel et de fracture socioculturelle, le rapport des Sages reste moins pessimiste et considère que « *le choc des civilisations n'est pour l'instant, en tout cas dans l'espace euro-méditerranéen, qu'une chimère instrumentée par certains et espérée par d'autres* »[191]. Pour eux, la réponse à ce climat passe par le renforcement du troisième volet notamment la Culture comme vecteur de rapprochement entre les peuples à travers la fixation des axes prioritaires d'action[192].

Cependant, deux réalisations méritent d'être mentionnées comme étant des réussites de ce volet. En premier lieu, le PEM a réussi à mettre en place le « *Forum civil euro-méditerranéen* » qui précède les conférences des ministres des Affaires étrangères. La société civile considérée comme un véritable acteur dans le développement des relations euro-méditerranéennes, organise des rencontres parallèles aux conférences ministérielles Euro-Med. Il s'agit d'une initiative non institutionnelle qui permet aux sociétés civiles de part et d'autre de la Méditerranée de se rencontrer et de formuler des recommandations aux gouvernements. En second lieu, la Conférence euro-méditerranéenne de Naples de 2003 a elle-même établi la fondation Anna Lindh, inaugurée en 2005 à Alexandrie et dont l'objectif est de définir et de promouvoir des zones de convergences culturelles dans la région

[189] J.-Y. MOISSERON, *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition* régionale, *op. cit*., p. 146.
[190] Rapport sur « Le dialogue entre les peuples et les cultures dans l'espace euro-méditerranéen », Rapport du groupe des Sages créé à l'initiative du président de la Commission européenne, Euromed report, édition n° 68 du 2 décembre 2003.
[191] *Ibid*., p. 41.
[192] Le Rapport recommande l'action dans les domaines prioritaires : l'éducation comme vecteur central d'apprentissage ; la promotion de la mobilité, l'échange ; le recours aux Médias comme un instrument privilégié du principe d'égalité et de connaissance réciproque, *ibid*., p. 4.

méditerranéenne[193]. Cette fondation a été créée par un accord politique entre les pays du PEM « *reconnaissant le rôle primordial du dialogue interculturel afin de promouvoir une coexistence paisible dans la région* ». Elle vise à soutenir des organisations et individus travaillant à la promotion du dialogue et avec l'objectif politique de faire de la région euro-méditerranéenne une « *aire de coopération, d'échange, de mobilité, de compréhension mutuelle et de paix* ».

B. L'échec des tentatives de relance du PEM

Face à un bilan décevant qui montre que les résultats attendus n'ont pas été atteints, une série de dispositions ont été prises pour relancer le PEM. Si les tentatives successives ont montré leurs limites (1), la volonté affichée est restée de préserver le PEM en relançant les relations dans le respect de l'acquis de Barcelone (2).

1) Les limites des initiatives successives introduites dans le cadre du PEM

Face aux complications politiques et institutionnelles, les instances européennes ont essayé, à plusieurs reprises, de relancer les relations euro-méditerranéennes. En juin 2000, le Conseil européen de Santa Maria da Feira, a adopté une « Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne », qui vise à promouvoir la paix, la stabilité et la prospérité dans la région et reprend l'essentiel des objectifs de la Déclaration de Barcelone. Cette stratégie, qui reste une stratégie européenne unilatérale, a pour objectif l'harmonisation de l'action de l'UE en établissant un parallélisme entre l'action de l'UE dans le cadre du PEM et son action dans le cadre de sa politique étrangère ainsi que de nombreux autres domaines (tels que la sécurité, la démocratie, la justice et l'économie)[194].

Plus tard, lors de la Quatrième conférence euro-méditerranéenne à Marseille, les 15 et 16 novembre 2000, les ministres des Affaires étrangères reconnaissent l'impasse du PEM comme conséquence directe de la cristallisation des conflits au Moyen-Orient et dressent un premier bilan des difficultés partenariales. Ils expriment leur volonté de donner un nouvel

[193] E. PHILIPPART, « The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme » *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 9, 2003, p. 204.
[194] « Stratégie commune de l'Union européenne pour la Méditerranée » 2000/458/PESC JO L 183 du 22.07.2000.

élan au processus de Barcelone[195]. Les ministres recommandent de renforcer la dimension sous-régionale du partenariat en encourageant la mise en place d'initiatives de développement et d'intégration économique mais ne réussissent pas à faire signer la Charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité évoquée par la Déclaration de Barcelone[196].

Constatant par ailleurs le bilan mitigé du PEM, l'UE envisage une refondation de son cadre de coopération avec les pays de la Méditerranée. Lors de la Cinquième conférence euro-méditerranéenne en avril 2002, à Valence en Espagne, un Plan d'action de relance est adopté à l'unanimité[197]. Ce plan d'action réaffirmer « *l'objectif de la création d'une zone de libre-échange d'ici 2010* » ; il propose une « *banque euro-méditerranéenne et prévoit une collaboration en matière de lutte contre le terrorisme* »[198]. Enfin, lors de la Sixième conférence euro-méditerranéenne, à Naples, les ministres des Affaires étrangères examinent les perspectives de développement économique et politique que l'Europe élargie offre aux pays méditerranéens et adoptent un plan de relance du processus[199].

C'est avec le sommet de 2005 que l'évaluation globale a lieu. Pour célébrer le dixième anniversaire de la Déclaration de Barcelone, l'UE déclare l'année 2005 comme étant « l'année de la Méditerranée ». À l'occasion de cet événement, la Commission adopte une communication « *Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen - un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années* »[200]. Par cette communication,

[195] Les participants à la conférence de Marseille ont déclaré qu'ils veulent s'attaquer à tout sujet et ont formé des promesses voire un engagement pour élargir à d'autres thèmes, tels que les processus de consolidation de l'État de droit, le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

[196] Quatrième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères (Marseille, 15 et 16 novembre 2000).

[197] Les ministres ont adopté un Plan d'action couvrant les trois volets du processus de Barcelone, politique, économique et socioculturel. Ce plan inclut une série d'initiatives basées en grande partie sur la communication du 13 février 2002. (Communication de la Commission « en vue de préparer la réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères à Valence les 22 et 23 avril 2002 », SEC (2002) 159 final non publié au journal officiel) :
http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15009_fr.htm

[198] Conclusion de la 5e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères Valence, 22-23 avril 2002.

[199] C'est lors de cette conférence que les participants ont décidé le renforcement de l'instrument de coopération financière FEMIP (Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat). Cet instrument fut créé en mars 2002 dans l'objectif de soutenir le développement du secteur privé en Méditerranée, de faciliter l'accès des PME aux financements, de soutenir les projets de coopération régionale (coopération Sud-Sud) et les projets d'intérêts communs UE et PPM, particulièrement les investissements « sociaux » (éducation, santé et environnement).

[200] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen « Dixième Anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen: un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années », COM(2005) 139 final. Par cette Communication, l'objectif de la Commission était double.

l'objectif de la Commission est double : d'une part effectuer une évaluation globale et détaillée des avancées en analysant les facteurs qui empêchaient « *certains progrès et d'étudier l'approche (…) à suivre pour aborder de nouveau quelques-unes des questions les plus difficiles afin d'atteindre nos objectifs communs* »[201], d'autre part, identifier des objectifs thématiques prioritaires avec la réforme de la coopération sur les questions des droits de l'homme et de la démocratie, le soutien économique avec la création d'emplois et une croissance économique durable par la libéralisation des échanges, l'intégration régionale et l'amélioration de l'enseignement[202].

L'UE souhaitant célébrer l'événement, un Sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement se tient les 27-29 novembre 2005 à Barcelone pour le dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen afin de donner une impulsion politique majeure permettant une nouvelle relance de la coopération. Encore une fois, la montée des tensions au Moyen-Orient fait avorter les espoirs politiques attendus de ce Sommet qui sera un échec diplomatique en l'absence de la quasi-totalité des dirigeants arabes. Pour la première fois, lors d'une conférence euro-méditerranéenne, aucune déclaration finale commune n'est adoptée. Toutefois, malgré l'absence de la majorité des dirigeants arabes, personne ne veut assumer la responsabilité de l'enterrement du PEM. Ainsi, le sommet de Barcelone de 2005 réussit à faire adopter trois textes prouvant l'attachement de tous les participants au maintien de ce mode de coopération à travers la préservation de ce qui a été accompli. La Déclaration commune est remplacée par une déclaration de Tony Blair en qualité de Président en exercice de l'UE où les participants réaffirment « *leur attachement aux principes et aux objectifs de la Déclaration de Barcelone et insistent une nouvelle fois sur l'importance de la responsabilité commune à l'égard du processus, qui reste la pierre angulaire du partenariat Euromed* »[203].

Le premier document adopté est un plan de travail quinquennal destiné à servir de base à la coopération euro-méditerranéenne au cours des cinq années suivantes et qui vise à atteindre des résultats qui auront une incidence positive pour tous les citoyens de la région,

[201] *Ibid.*
[202] *Ibid.*
[203] Déclaration de M. Tony Blair, Président en exercice de l'UE, 10e anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen 27 et 28 Novembre 2005, Conclusions du sommet de Barcelone, Euromed Report édition n° 92 du 7 décembre 2005, p. 1.

améliorant ainsi la visibilité du partenariat[204]. Le second document est le Code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme. Un compromis est donc tout de même conclu sur la base des principes et des objectifs de la Déclaration de Barcelone[205]. Le troisième document adopté est relatif au domaine de l'immigration, les trente-cinq pays décident de développer des mécanismes de coopération pratique afin de gérer humainement les flux migratoires et fournir de l'assistance aux pays d'origine et de transit[206].

2) La volonté persistante d'une relance des relations euro-méditerranéennes dans le respect de l'acquis de Barcelone

L'UE n'est plus celle qui, dix ans auparavant, avait élaboré la Déclaration de Barcelone et les PPM ne sont plus ceux qui ont accueilli cette initiative. Le bilan du processus de Barcelone nécessite la recherche d'alternatives. Malgré tout, le processus de Barcelone reste, aux yeux de certains auteurs, comme la politique étrangère la plus ambitieuse que l'UE ait réussi à établir[207]. La coopération dans le cadre du PEM a permis la mise en place d'un ensemble de droits et d'obligations définis par la doctrine comme étant *l'acquis du processus de Barcelone*. Même si cet acquis n'a pas encore de définition juridique comme c'est le cas pour l'acquis communautaire[208], il sera par la suite consacré par les instances euro-méditerranéennes[209]. Cet acquis englobe l'ensemble des réalisations faites tout au long du Processus avec la Déclaration de Barcelone, les accords d'association, l'ensemble des conclusions des conférences ministérielles, la mise en place du programme MEDA, le programme de travail quinquennal de la Commission et le Code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme adopté au sommet de Barcelone 2005[210]. Ainsi, bien que

[204] *Ibid*., p. 6.
[205] *Ibid*., p. 16.
[206] En effet l'équation d'équilibre entre les exigences de toutes les parties stipule que les participants réaffirment leur « *condamnation absolue du terrorisme sous toutes ses formes et manifestations et [leur] détermination à l'éradiquer et à combattre ses commanditaires* » dans le respect « *des résolutions du Conseil de sécurité portant sur la question du terrorisme, en veillant au respect de la Charte des Nations unies, du droit international et du droit humanitaire international* » (*Ibid*., p. 14).
[207] J. HUNTZINGER, « La Méditerranée d'une rive à une autre », *Questions internationales*, n° 36, mars-avril 2009, pp. 6-12, p. 10.
[208] R. ALIBONI, G. JOFFE, E. LANNON, A. MAHJOUB, A. SAAF et A. DE VASCONCELOS, *L'Union pour la Méditerranée, le potentiel de l'acquis de Barcelone*, Rapport EU-ISSE n° 3, novembre 2008, Institut d'Études de Sécurité Union européenne, p. 10.
[209] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, *op. cit*., p. 135.
[210] R. ALIBONI, G. JOFFE, E. LANNON, A. MAHJOUB, A. SAAF et A. DE VASCONCELOS, *L'Union pour la Méditerranée, le potentiel de l'acquis de Barcelone*, *op. cit*., p. 10-11.

le bilan global reste décevant, les réalisations accomplies méritent d'être préservées et, en l'occurrence, d'être à la base de toute autre future relance.

Au regard de l'évaluation des résultats du Processus de Barcelone par rapport aux objectifs annoncés, la transformation économique et politique de la région est bien évidemment un échec. Néanmoins, si on considère le cadre dans lequel le PEM s'est construit, les moyens à disposition et le contexte régional complexe plutôt que les résultats affichés, l'institutionnalisation du dialogue politique de Barcelone se traduit par un acquis constructif irréversible dans les relations entre l'UE et ses voisins méditerranéens du Sud[211]. Selon Martin Ortega, la solution ne passe pas par l'abandon complet du PEM mais plutôt par son renforcement. Pour lui, le processus de Barcelone reste un cadre indispensable dans son ensemble, en raison de ses trois caractères essentiels : la construction régionale, la diversité des relations bilatérales et multilatérales et un dialogue global[212].

En guise de conclusion, puisque le processus de Barcelone présente des résultats mitigés, il est nécessaire de régler le vrai problème et de trouver pour la relance des alternatives. Pour cela, dans le contexte particulier de la proximité de l'échéance du cinquième élargissement, l'UE décide de mettre en place une nouvelle initiative pour l'ensemble des voisins méditerranéens du Sud et des nouveaux voisins de l'Est. Cette nouvelle politique de proximité prend le nom de Politique Européenne de Voisinage (PEV), avec l'espoir de dépasser les lacunes institutionnelles et politiques et les limitations pratiques du PEM. La PEV va ainsi rapidement s'imposer comme une nouvelle approche des relations. À ce titre, le Sommet de Barcelone de 2005 reconnaît l'importance de cette nouvelle politique comme étant un moyen susceptible « *de renforcer et de compléter le processus de Barcelon*e »[213].

---

[211] En dépit des lacunes, les acteurs politiques et la quasi-totalité de la doctrine ont continué à défendre le projet et plaidé pour son renforcement et jamais pour son abandon. Les objectifs du processus de Barcelone étaient ambitieux et aventureux, par le fait même de rassembler les pays de l'Union et les partenaires méditerranéens au sein d'une dynamique commune et partagée en abordant plusieurs catégories dans un seul texte et une seule approche globale. Cela signifie que même si Barcelone est un échec, « *il ne faut pas tout arrêter. Il faut essayer de faire autrement* ». (Jean-Paul Chagnollaud, directeur de la revue Confluences-Méditerranée, Propos recueillis à Paris par Sybille RIZK, « Les cahiers Euromed », http://www.lorientlejour.com, le 28 mai 2005).

[212] M. ORTEGA, « A new EU policy on the Mediterranean ? », *in* Judy Batt, *Partners neighbors a CFSP for a wider Europe*, Challot paper 63, September 2003, EU institute for security studies, p. 88.

[213] Conclusion du 10e anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen, Conclusions du sommet de Barcelone, *préc*., p. 2.

Section 3 : La Politique Européenne de Voisinage (PEV) : Une relance des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement

La PEV est une nouvelle politique de l'UE adressée à ses voisins : elle propose un renforcement du cadre des relations que celle-ci « *entretient avec les pays voisins qui n'ont actuellement aucune perspective d'adhésion* »[214], à travers la mise en place d'une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes. La PEV cherche à renforcer la coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle entre l'Union européenne et ses voisins immédiats[215] ou proches en créant un cercle d'amis qui partagent avec l'UE des valeurs communes. À travers un appui important pour la prospérité, la stabilité et la sécurité, l'UE élargie affiche la volonté d'éviter toute ligne de division[216]. Elle est guidée par deux idées principales : la première, est l'absence de consensus parmi les membres de l'UE sur l'ouverture de l'adhésion aux nouveaux voisins européens, la seconde est le besoin d'une réponse européenne à la nouvelle donne géopolitique post-élargissement.

Par ailleurs, c'est une politique qui se base sur les méthodes du processus du cinquième élargissement. Cela signifie que le cinquième élargissement s'inscrit dans la continuité des élargissements précédents qui jouaient le rôle de catalyseur pour les transformations internes et externes de la CE et de l'UE. Cet élargissement devient une opportunité pour les nouveaux voisins de l'Est mais aussi pour les voisins méditerranéens engagés dans le PEM et permet de partager les bénéfices du cinquième élargissement avec les pays de la proximité. Avec la PEV, l'UE a décidé d'élaborer une nouvelle initiative politique comme réponse aux défis de l'élargissement en faveur de ses voisins (§1) permettant la mise en place d'un cadre relationnel inspiré du processus d'élargissement (§2). Cette nouvelle politique qui s'imbrique avec le PEM engendre une transformation profonde des relations euro-méditerranéennes (§3).

[214] Communication de la Commission « L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », du 11/03/2003, COM (2003) 104 final, p. 4.
[215] *Ibid.*
[216] Communication de la Commission « Politique Européenne de Voisinage - Document d'orientation », 12/5/2004 COM(2004) 373 final, p. 3.

§ 1. - L'élaboration d'une nouvelle initiative pour le voisinage de l'UE comme réponse aux défis du cinquième élargissement

Comme cela a été le cas tout au long de l'évolution de la construction européenne, le cinquième élargissement a conduit à une modification des relations avec les pays méditerranéens. À l'heure où l'UE redéfinit ses frontières à l'Est, le rapport avec la Méditerranée appelle, comme dans le passé, à de nouvelles perspectives politiques et économiques grâce à une nouvelle initiative relationnelle. En effet, dans les années qui ont précédé le cinquième élargissement, plusieurs États membres et pays candidats ont plaidé pour le besoin d'une réflexion sur la mise en place d'une nouvelle relation privilégiée entre l'UE élargie et ses futurs nouveaux voisins[217] (A). Toutefois, les premières réflexions se limitaient aux nouveaux voisins de l'Est avant que l'équilibre intra-européen ne conduise à l'élargissement de la nouvelle politique de voisinage aux pays voisins méditerranéens du Sud et du Caucase (B).

A. L'impact du cinquième élargissement sur les frontières externes de l'UE

Avec la perspective de passage de quinze à vingt-sept États membres, le cinquième élargissement de l'UE est le plus spectaculaire de l'histoire de la construction communautaire. Ainsi, le 1er mai 2004[218], l'Union européenne est entrée dans une nouvelle ère historique de l'évolution de sa construction. Le projet d'intégration européenne le plus pacifiste et démocratique a réussi en 50 ans à absorber les ennemis d'hier – les pays sortants du bloc de l'Est– dans l'UE, permettant de lever les dernières frontières qui divisaient le continent et en a fini avec les anciens clivages de la guerre froide.

Désormais, l'UE élargie rassemble une population totale de plus de 450 millions d'habitants avec un PIB de près de 10 000 milliards d'euros, ce qui lui confère un poids politique, géographique et économique de grande ampleur tant au niveau du continent européen qu'au niveau mondial[219]. L'élargissement est donc un nouvel élan aux efforts déployés pour se rapprocher des 385 millions d'habitants des pays voisins qui se trouvent à

[217] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne, op. cit.*, p. 43
[218] Le cinquième élargissement sera complété par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie le 1er janvier 2007.
[219] COM (2003) 104, *préc.*, p. 1.

proximité aux frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE élargie[220]. Cet élargissement bouleverse la géopolitique européenne[221] : il modifie radicalement la nature des frontières de l'Union, conduisant à une réflexion sur les objectifs et les perspectives de la politique extérieure de l'UE élargie. Les réponses aux défis de l'élargissement nécessitent une nouvelle vision afin d'éviter l'instauration de nouvelles murailles entre l'Union et ses voisins. Ceci conduit à une réflexion afin d'empêcher la création de nouvelles lignes de division aux frontières d'une Europe élargie[222].

Toutefois, cette question a été posée tardivement. Dans les premières années qui suivent la décision du Conseil européen de Copenhague de 1993 d'offrir l'adhésion à de nouveaux pays, la question de voisinage n'est pas posée. Si les voisins méditerranéens ont bénéficié du PEM, les futurs voisins de l'Est ont été complètement ignorés par l'agenda européen. L'attention de l'UE était concentrée sur l'impact interne de cet élargissement. Pour Laure Delcourt, cette omission de réflexion sur les relations avec les futurs nouveaux voisins est liée à l'ampleur et à la complexité technique du processus d'élargissement[223]. Deux facteurs vont redonner de l'importance à la question des relations avec les voisins dans l'agenda extérieur de l'UE. Le premier est le défi de renforcer la place de l'UE comme acteur sur la scène régionale et au niveau international en évitant les lignes de démarcation entre ses nouveaux voisins et en partageant avec eux les avantages de l'élargissement[224]. Le second est la crainte face aux conséquences négatives de l'élargissement sur sa propre sécurité avec l'extension de ses frontières vers des zones instables[225]. En effet, le climat d'insécurité mondiale, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001, a replacé la question sécuritaire au premier rang sur l'agenda interne et externe européen. L'élargissement de l'UE présente des menaces pour sa sécurité interne

[220] *Ibid.*
[221] J. BONIFACE, « La PEV entre élargissement et politique étrangère », EIPASCOPE 2007/1, p. 25.
[222] Conclusion de la Présidence du Conseil européen de Copenhague les 12 et 13 déc. 2002, 15917/02 paragraphe 22.
[223] L. DELCOUR, « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », Centre d'Etudes européennes de Strasbourg, mars 2006, p. 3.
[224] C. PATTEN et J. SOLANA, « Lettre conjointe sur l'Europe élargie », Bruxelles, 7 août 2002, p. 2. Texte disponible sur : http//:europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/_0130163334_001en.pdf
[225] *Ibid.*

avec la concentration des conflits ouverts et gelés à sa périphérie, tels que les conflits au Moyen-Orient, en Transnistrie, en Tchétchénie, au Caucase du Sud, au Sahara occidental[226].

Dans cette perspective, le Conseil européen de Copenhague de 2002, qui approuve les résultats des négociations d'adhésion, va poursuivre cette logique en stipulant que l'élargissement « *donnera au processus d'intégration européenne une nouvelle dynamique* » qui se présente comme « *une occasion importante de faire progresser les relations avec les pays voisins sur la base de valeurs politiques et économiques communes* » en évitant « *la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe* à travers la promotion de *« la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union* »[227].

B. L'extension du cadre géographique de la réflexion initiale aux voisins méditerranéens du Sud

Le rapprochement de la date du cinquième élargissement de l'UE en 2004 a rendu nécessaire la réflexion sur les relations de l'Union avec ses voisins en incluant différentes zones géographiques dans un seul cadre relationnel avec comme élément commun, la proximité directe avec l'UE. En effet, même si le cinquième élargissement a conduit à l'adhésion de Chypre et Malte, ce qui constitue un rapprochement géographique entre l'UE et la Méditerranée, celle-ci ne pourrait en aucun cas être comparée avec l'adhésion des PECO et son impact stratégique sur les frontières orientales de l'UE. Les premières réflexions se limitent en effet aux nouveaux voisins de l'Est (1), et ce n'est qu'un compromis intra-européen qui va conduire à l'extension de la couverture géographique de la PEV à la Méditerranée (2).

1) Les premières réflexions visant exclusivement les nouveaux voisins de l'Est

Dans la période précédant l'adhésion des nouveaux États membres, l'Union montre un intérêt majeur pour le renforcement de ses relations avec les nouveaux pays voisins. Cette nouvelle réflexion consiste à tisser un lien étroit entre l'avenir de l'UE et de ses citoyens d'une part et celui des ses voisins de l'Est d'autre part, dans la période de l'après

[226] L. DELCOUR, « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », *préc*., p. 3.
[227] Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, 12 et 13 décembre 2002, Bruxelles, le 29 janvier 2003 (31.01), DOC.15917/02 POLGEN 84, point 22.

élargissement, tout en laissant à côté la question d'adhésion. À partir de 2001, la Pologne réclame une réflexion sur un éventuel « *Partenariat oriental* » avec une attention particulière pour ses propres voisins, à savoir l'Ukraine et la Biélorussie[228]. En janvier 2002, le ministre des Affaires étrangères britannique Jack Straw adresse une lettre à son homologue espagnol Josep Piqué dont le gouvernement occupe à l'époque la Présidence tournante de l'Union. Il exprime la préoccupation britannique face au 5e l'élargissement et souligne que « *sous trois ans, l'Ukraine et la Biélorussie seront à la frontière de l'UE avec tous les problèmes attenants de criminalité transfrontalière, de trafic et d'immigration illégale* »[229]. Dans cette lettre, les questions de frontières et de migration et leur gestion dans une logique de sécurité exprimée en termes de contrôle, occupent une place prépondérante[230] ; il est proposé « *une sorte de "statut spécial de voisin" ancré dans un attachement aux principes de la démocratie et de l'économie de marché* » et qui offrirait « *une libéralisation des échanges commerciaux, une relation plus étroite sur la justice et les affaires intérieures (...)* »[231]. La lettre de Jack Straw est suivie par une initiative suédoise avec la lettre conjointe de Lindh-Pagrotsky. Tout en restant dans la même approche sécuritaire britannique, cette initiative suggère d'accorder une plus grande importance au le libre-échange et au développement économique, et propose l'extension de la réflexion vers les voisins méditerranéens[232].

Mais ce n'est qu'avec la « lettre conjointe sur l'Europe élargie » du 7 août 2002, émanant de Chris Patten, Commissaire européen aux relations extérieures et de Javier

[228] A. MISSIROLI, « The EU and its changing neighborhoods : stabilization, integration and partnership », *in Partners and neighbors : a CFSP for a wider Europe*, Institute for Security Studies, Chaillot Papers, n° 64, Paris, Septembre 2003, p. 49.
[229] Letter from Jack Straw to Josep Piqué Foreign and Commonwealth Office, Londres, 28 janvier 2002. Cité *in* J. JEANDESBOZ « Définir le voisin : la genèse de la Politique européenne de voisinage » *in Construire le voisin*. Pratiques européennes, 66 (été 2007), p. 13.
[230] Concrètement, la lettre considère qu'à titre d'exemple même si la *Moldavie ne sera un voisin de l'Union que plus tard*, le fait qu'elle soit en train de faire face à de graves problèmes sociaux conduira à une émigration massive et affectera la stabilité de l'UE élargie. Pour limiter ces risques, la proposition britannique recommande la mise en place d'une nouvelle initiative politique envers le nouveau voisinage européen (la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine) similaire aux relations entretenues avec les Balkans occidentaux de l'ex Yougoslavie lors du Conseil européen de Feira en 2000 et confirmée par le Conseil européen de Thessalonique en 2003 : un processus de stabilisation et d'association semblable à celui adopté par l'UE basé sur une intégration étroite mais dépourvue de toute perspective d'adhésion future à l'UE. La proposition recommande que l'UE s'engage à offrir « *des incitations claires et pratiques en échange de progrès sur les réformes politiques et économiques* ».
[231] *Ibid.*
[232] Foreign and Commonwealth Office, *Lettre de Jack Straw à Josep Piqué*, Londres, 28 janvier 2002 ; Regeringskansliet, *Lettre de Mme Anna Lindh* [Ministre des Affaires étrangères] et *M. Leif Pagrotsky* [Ministre du Commerce international] *à Josep Piqué*, Stockholm, 8 mars 2002.

Solana, le Haut Représentant pour la PESC, que la réflexion se précise[233]. Cette lettre qui constitue le point de départ de la définition des premières lignes directrices de la future PEV affirme que « *notre politique de voisinage a plusieurs objectifs : la stabilité, la prospérité, la règle de droit et les valeurs partagées le long de nos frontières sont toutes fondamentales pour notre propre sécurité. Un échec dans un seul de ces domaines confrontera l'Union à des externalités négatives* »[234]. Dans cette logique il semble normal de voir la couverture géographique de cette réflexion s'étendre à trois groupes de voisins : les voisins méditerranéens engagés dans le processus de Barcelone, les voisins des Balkans occidentaux partenaires dans le cadre des accords d'association et de stabilisation et la Russie ainsi que les autres nouveaux voisins de l'Est signataires des accords de partenariat et de coopération.

Toutefois, le Conseil de l'UE du 18 novembre 2002 ne va pas suivre les recommandations de la couverture géographique proposées par la lettre conjointe. Dans le cadre de l'initiative « Nouveaux voisins », le Conseil considère que le cinquième élargissement est une opportunité pour le renforcement des relations avec les nouveaux voisins et propose une initiative qui sera « fondée sur une approche différenciée, tenant compte de la situation, des potentialités et des objectifs de chaque pays en matière politique et économique ». Elle se limite aux nouveaux voisins de l'Est et vise à lui permettre de renforcer ses relations avec ses voisins de l'Europe orientale : « *l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie* » et « *d'approfondir la coopération avec la Fédération de Russie* »[235].

2) <u>Le compromis intra-européen étendant la couverture géographique de la PEV</u>

Comme cela fut le cas tout au long du développement des relations avec la Méditerranée, c'est un compromis intra-européen pour l'extension de la couverture géographique de la PEV qui va, en fin de compte, inclure la Méditerranée et le Caucase du Sud (a). Bien que la nouvelle politique porte un potentiel ambitieux de renforcement des relations, la nouvelle qualification de voisinage qui englobe un ensemble disparate de pays suscite des réactions contrastées (b).

a) L'extension de la couverture géographique vers la Méditerranée et le Caucase du Sud

[233] Une réflexion demandée par la Présidence danoise de l'UE et adressée à la réunion du Conseil Européen de Copenhague.
[234] C. PATTEN et J. SOLANA « lettre conjointe sur l'Europe élargie », *préc.*, p. 2.
[235] Conclusion du Conseil de l'UE des affaires générales du 18 novembre 2002, 2463e session, PRES/02/350.

Ce n'est qu'avec le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002, et suite à la demande de la France, que l'initiative « Nouveaux Voisins » est élargie aux voisins méditerranéens déjà partenaires dans le cadre du PEM. Avec le déplacement définitif du centre de gravité de l'UE vers l'Est, l'équilibre intra-européen lié à celui entre les États membres du Sud et de l'Est reste décisif et garde un impact majeur sur toute éventuelle relance. Sur la base des propositions dans le cadre de la lettre conjointe Patten/Solana, le Conseil européen affirme sa volonté de « *développer ses relations avec l'Ukraine, la Moldavie, le Belarus et les pays du Sud de la Méditerranée, en s'attachant à promouvoir, dans le cadre d'une démarche à long terme, des réformes démocratiques et économiques ainsi qu'un développement et un commerce durables, et élabore de nouvelles initiatives à cette fin* »[236].

Le Conseil européen invite la Commission à préparer un document exposant les lignes directrices de la nouvelle initiative et lui demande d'élaborer un texte en la matière. Elle publie en mars 2003 une première réflexion sur « L'Union élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud »[237] qui inclut les voisins méditerranéens et les nouveaux voisins de l'Est y compris la Russie mais pas le Caucase. Une fois décidée, l'expansion de la nouvelle PEV vers les anciens voisins du bassin méditerranéen s'inscrit dans la continuité de la logique européenne qui tisse un lien entre relations extérieures et élargissement de la CE/UE. Dès ce moment, les changements apportés aux relations euro-méditerranéennes subissent l'impact direct de l'élargissement en tant que changement géostratégique majeur de l'UE.

La Russie rejette toute intégration à la PEV. Elle a été hostile à son degré élevé d'ingérence qui offre, selon elle, un droit d'évaluation et de jugement des progrès d'un pays en termes de valeurs européennes communes[238]. L a proposition faite de la rejoindre représentait pour la Russie une « *irrespectueuse prétention compte tenu de son importance*

[236]*Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague*, 12 et 13 décembre 2002, Bruxelles, *préc*., point. 24.
[237] Communication de la Commission européenne « L'Union élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM(2003) 104 final, 11 mars 2003.
[238] D. LYNCH « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie » IFRI Programme de recherche Russie/CEI, Russie.CEI.Visions, n° 2, avril 2005, p. 6.

politico-stratégique et économique »[239]. Au contraire, la Russie souhaite établir avec l'UE un « partenariat stratégique » spécifique plus équilibré et qui soit conforme aux deux potentiels sécuritaire et économique. Ainsi, un est obtenu au sommet de Saint-Pétersbourg en mai 2003, selon lequel les relations euro-russes s'inscrivent en dehors du cadre de la PEV[240], la Russie refusant d'être reliée à une politique de voisinage de l'UE mais souhaitant plutôt être un « *Partenaire stratégique* »[241]. De plus, l'élargissement de la PEV à tous les pays d'Asie centrale risque, dans ces conditions, d'endommager les relations euro-russes[242]. Quelques temps après la « Révolution des roses » qui a lieu en Géorgie fin 2003, le 14 juin 2004, le Conseil de l'UE accepte les recommandations de la deuxième communication de la Commission et celles du Parlement et du Haut représentant en décidant d'inclure dans la PEV les pays du Caucase du Sud avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie[243] bien que ces États n'aient pas de frontière commune avec l'Europe ; c'est l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 qui créera une frontière maritime. L'éligibilité tardive de ces pays dans la deuxième communication de 2004 montre la volonté de l'UE de procéder à une réévaluation de la relation partenariale avec cette région permettant à l'UE de ne plus être un acteur subsidiaire dans le Caucase[244]. Pour le reste, la Biélorussie, considérée comme la dernière dictature du continent européen, est pour l'instant écartée de la PEV en raison de l'absence de réformes démocratiques et de graves violations des droits de l'homme. La

[239] H.- D. JACOBSEN et H. MACHOWSKI, « Dimensions d'une nouvelle politique de l'UE avec les pays de l'Est », *Aus Politik und Zeitgeschichte* 10/2007, Texte original en langue allemande, publié en langue française sur le site http://www.eurotopics.net

[240] Lors du sommet de Saint-Pétersbourg, un partenariat spécifique fut établi entre l'UE et la Russie dans le cadre des « quatre espaces communs » : espace économique commun, espace de liberté et de sécurité et de justice, espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure, et espace de recherche et d'éducation. Pour plus de détails sur le partenariat stratégique UE-Russie, voir COM(2004) 106 du 9/02/2004.

[241] « *L'UE et la Russie ont décidé de développer leur partenariat stratégique par la création de quatre espaces communs, définis lors du Sommet de St Petersburg, qui s'est tenu au mois de mai 2003. La Russie et l'Union européenne élargie sont des voisins immédiats. Notre intérêt commun est de nous inspirer de certains éléments de la politique européenne de voisinage pour enrichir les travaux concernant les espaces communs. L'UE et la Russie doivent, en leur qualité de voisins, œuvrer de concert sur des préoccupations communes. La Commission recommande que la Russie puisse bénéficier, outre les formes de soutien existantes, d'une aide à la mise en œuvre des volets correspondants du partenariat stratégique au titre de l'instrument de voisinage européen proposé* ». (COM (2004) 373, *préc*., p. 6)

[242] La PEV exclut les pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan). Malgré leur importance primordiale pour assurer la sécurité énergétique et le ravitaillement en pétrole et en Gaz pour l'Union, ces pays ne sont pas rentrés dans la *logique de voisinage* (F. TERPAN, La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne, La documentation française, Paris 2010, p. 64).

[243] Conclusions du Conseil de l'UE des Affaires générales et Relations extérieures, 10189/04 (Presse 195), point 12.

[244] Sur les relations entre l'UE et le Caucase, voir D. HELLY, « L'UE, acteur international subsidiaire dans le Caucase », *in* F. PETITEVILLE et D. HELLY (dir), *l'Union européenne, acteur international*, Paris L'Harmattan Coll., Logiques politiques 2005, p. 195-208.

Commission annonce que dès que la Biélorussie aura mis en place une forme de gouvernement démocratique, à la suite d'élections libres et équitables, elle pourra bénéficier pleinement des avantages offerts par la PEV[245]. Pour la Libye, l'UE considère que dès que ce pays entrera dans le processus de Barcelone et acceptera son acquis, cela ouvrira la voie à une normalisation des relations bilatérales et en l'occurrence, la possibilité d'intégrer la Libye dans la PEV[246].

b) Les réactions contrastées à propos de la couverture géographique de la PEV

L'extension décidée change la nature même de la réflexion initiale sur le voisinage envisagé pour répondre à la fois à l'impact de l'élargissement sur les voisins de l'Est, et le redéfinir par la suite pour inclure la Méditerranée et le Caucase du Sud. Cette initiative a créé à l'origine une définition euro-centriste et sélective du voisinage de l'UE. Redéfinir la PEV englobe un ensemble disparate de pays qui ont, comme seul dénominateur commun, la proximité géographique avec l'UE élargie. Ainsi, pour l'UE, le fait de mettre dans un seul cadre de voisinage des pays comme le Maroc et l'Ukraine se justifie par un facteur objectif qui est la proximité géographique. Or, pour ces pays cette qualification de « voisins » se base sur des critères subjectifs qui ne se justifient que par un volontarisme européen pour redéfinir son propre voisinage[247].

Pour les pays du Sud, une sorte de scepticisme s'est développée face à ce passage de statut de « partenaire privilégié » à part entière dans le cadre euro-méditerranéen à la qualification de « voisinage ». Ils considèrent que le fait d'être associés à une même politique avec des pays européen risque de marginaliser relativement les PPM. La notion euro-méditerranéenne exprime une certaine symétrie entre l'UE et les PPM centrifuges autour du bassin méditerranéen. La Méditerranée reste un dénominateur commun entre tous les signataires de la Déclaration de Barcelone où la Méditerranée est, en tant qu'espace commun, le centre de cette coopération. Or, la définition de voisins est faite par rapport à

[245] COM (2004) 373, *préc*., p. 4.
[246] *Ibid.*
[247] L'appellation de politique européenne de voisinage laisse entendre que cette politique couvre tout le voisinage de l'UE ou, le cas échéant, espère l'assurer à moyen ou à long terme. Cependant, la PEV est restée une politique sélective quant à sa couverture géographique à la fois sur des pays européens et non européens. La PEV inclut une partie des voisins européens. En effet, elle n'inclut pas les pays de Sud-est européen alors que le processus de l'élargissement semble gelé à terme (Bosnie-Herzégovine, Albanie, Monténégro), ni la Turquie qui est déjà un pays candidat, ni les trois pays de l'AELE (l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein) membres de l'Espace Économique Européen (EEE).

l'UE ce qui conduit à un cadre géographique défini par rapport à elle exclusivement. Malgré cette « dégradation » de leurs statuts préexistants, la PEV fut officiellement accueillie avec beaucoup de réalisme par les voisins sud méditerranéens.

Les pays de l'Est n'accueillent pas non plus avec enthousiasme la PEV car ils considèrent qu'ils méritaient le statut des futurs candidats. En effet, si la question de l'adhésion ne s'est pas posée avec les voisins méditerranéens du Sud, elle se pose avec les voisins de l'Est. Mais l'adhésion des nouveaux voisins de l'Est ne fait pas l'unanimité parmi les États-membres[248], la PEV étant une politique au-dessous de leurs attentes et de leur possibilité d'adhésion en tant que pays européens selon l'article 49 TUE. Toutefois, les partenaires ne peuvent pas refuser cette offre car les accords de partenariat et de coopération (APC) qui les lient à l'UE ont une teneur bien limitée. Même si le Conseil a clairement confirmé que la PEV ne doit pas prédéterminer l'évolution future des relations et ne ferme pas la porte à une éventuelle adhésion[249], le cadre géographique qui les englobe avec les PPM dans une même politique éloigne considérablement ces pays européens de l'adhésion[250]. La réponse du Conseil n'exclut pas officiellement leur éventuelle adhésion affirmant que la PEV n'est pas un processus qui prédétermine l'évolution des relations avec les voisins européens et, en l'occurrence, qu'elle n'est pas une antichambre dans l'attente de l'adhésion[251].

Dans son rapport sur la première communication[252], le Parlement européen critique clairement l'orientation géographique de la PEV et exprime ses doutes « *quant à la pertinence de la couverture géographique de la PEV, dans la mesure où elle implique à la fois des pays qui sont européens d'un point de vue géographique et des pays méditerranéens non européens* ». Le Parlement européen propose la création d'« *une grande région paneuropéenne (toute l'Europe continentale) et méditerranéenne* » avec un réel engagement

[248] B. LIPPERT, « La Politique européenne de voisinage. Perspectives internes et externes », IFRI, *Politique étrangère* 2008/1 – Printemps, p. 41.
[249] Conseil des Affaires générales et relations extérieures, *Renforcement de la politique européenne de voisinage - Rapport de la Présidence et conclusions du Conseil*, doc. 10874/07, 18/19 juin 2007, p. 2.
[250] Déclarations de Roman Shpek, ambassadeur d'Ukraine auprès de l'Union européenne, et d'Andreï Stratan, ministre moldave des Affaires étrangères, lors de la conférence organisée par la Commission le 3 septembre 2007 à Bruxelles : « Working Together : strengthening the European Neighbourhood Policy ». Information citée dans *Agence Europe*, 4 septembre 2007.
[251] « *La présente communication explore les possibilités d'un renforcement du cadre des relations que l'Union entretient avec les pays voisins qui n'ont actuellement aucune perspective d'adhésion* », COM 2003 (104) final, *préc*., p. 4.
[252] Rapport du Parlement européen sur « L'Europe élargie - Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, (2003/2018(INI)).

dans des projets communs et des politiques régionales et subrégionales[253]. Il propose aussi un élargissement géographique du projet de la Commission vers les voisins des voisins méditerranéens à savoir les pays du Golfe et l'Irak, l'Afghanistan, la Turquie et les pays des Balkans. Plus tard et dans un rapport de 2007, le Parlement continue à exprimer ses doutes sur la pertinence géographique de la PEV tout en considérant qu'il ne lui *« semble pas réaliste actuellement de bouleverser ce cadre politique global* »[254].

§ 2. - La définition d'un cadre relationnel avec les voisins de l'UE similaire au processus d'élargissement

La philosophie intrinsèque de la PEV sera exposée pour la première fois par le Président de la Commission européenne Romano Prodi dans son allocution du 5 décembre 2002[255]. Il va formuler l'idée d'une « *politique plus large de voisinage* » comme étant un cadre alternatif à la pratique de l'élargissement dans le sens où l'UE ne peut « *continuer éternellement (…) avec le seul instrument de l'élargissement* ». Pour lui, il faut donc définir une politique alternative qui permette « *d'étendre la zone de stabilité* de l'UE » sans pourtant s'engager dans « *l'élargissement immédiat de l'Union* ». Dans cette perspective, il va proposer l'établissement d'un « *cercle de pays amis* », qui serait « *davantage qu'un partenariat, mais moins qu'une adhésion* » et qui viserait à renforcer les relations avec les voisins sur la base d'une équation qui est devenue la devise même de la PEV *« Tout sauf les institutions* », à mi-chemin entre association et adhésion. La mission de conceptualiser cette philosophie de voisinage présentée par Romano Prodi est confiée à la Commission qui, à travers une série de communications, définit le concept de PEV (A) en dotant cette politique d'un ensemble d'instruments indispensables à la réalisation des objectifs fixés (B). Il est à noter qu'à ce stade de notre étude, nous nous limitons à une simple esquisse de ces

[253] *Ibid.*, point 17.
[254] Dans une Résolution sur le renforcement de la politique européenne de voisinage (P6-TA (2007) 0538, 2007), le Parlement européen, tout en rejetant un découpage PEV-Sud et PEV-Est, qui, à juste titre, videra cette politique de son intérêt initial comme politique de voisinage, a critiqué le « *bien-fondé de l'orientation géographique de la PEV* » (point 2), sans pour autant aller jusqu'à demander le découpage de la nouvelle politique en PEV-Sud et PEV Est (point 1).
[255] R. PRODI, « L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité », discours à Bruxelles, 5 décembre 2002, Speech 02/619, allocution devant la conférence mondiale de l'European Community Studies Association (ECSA) des 5-6 décembre 2002 disponible sur : www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=FR&guiLanguage=en

communications et de ces instruments. Par la suite, et tout au long de notre thèse nous aurons l'opportunité d'approfondir progressivement leur analyse.

A. La conceptualisation de la PEV par les communications de la Commission

Les bases de la PEV sont établies dans le cadre de deux premières communications de la Commission de 2003 et de 2004. La PEV y est présentée comme « *une priorité de la politique extérieure de l'UE* » (1). En raison de l'importance capitale de cette politique dans les relations extérieures[256], des évaluations vont conduire à partir de 2005 à l'adoption d'une série de communications ayant pour objectif l'amélioration de son efficacité. (2).

1) Les premières communications jetant les bases de la PEV

Dans la période préalable et préparatoire à l'élargissement de mai 2004, une communication de la Commission de mars 2003 intitulée « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud » lance la nouvelle nouvelle politique de voisinage (a) ; celle-ci sera par la suite recadrée lors de la deuxième communication de la Commission « Politique Européenne de Voisinage - Document d'orientation » de 2004 (b).

a) La première communication sur « L'Europe élargie – Voisinage » de 2003

Dans cette communication[257], la Commission propose à ses voisins une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel « *en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable* »[258]. Ayant pour référence l'Espace économique européen, la communication ouvre la possibilité de participation au Marché intérieur ainsi que la poursuite de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les

[256] Conseil des Affaires générales et relations extérieures, *Renforcement de la politique européenne de voisinage - Rapport de la Présidence et conclusions du Conseil*, doc. 10874/07, 18/19 juin 2007 p. 1.
[257] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM(2003) 104 final, Bruxelles, le 11.3.2003.
[258] *Ibid.*, p. 1.

quatre libertés)[259]. La Politique de voisinage va au-delà des relations existantes pour offrir une relation politique et une intégration économique plus poussées en établissant un parallélisme avec le processus de préadhésion dans le cadre du cinquième élargissement même si elle reste distincte du processus d'élargissement.

Dès sa mise en place, la doctrine est unanime sur le fait que la méthodologie fondamentale de la PEV se fonde sur une conditionnalité positive[260] qui s'inspire de l'expérience réussie acquise avec le processus de l'élargissement[261]. En effet, au cœur de la PEV, réside ce principe d'une conditionnalité qui consiste à accompagner les réformes des pays voisins en les « récompensant » au cas par cas, selon les progrès réalisés. Elle considère que l'UE devrait « *subordonner l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réforme politique et économique* »[262]. Cela signifie que l'UE espère diffuser ses valeurs à travers l'octroi de récompenses. Elle tente de favoriser « *le processus de réforme politique et économique, de promouvoir l'intégration économique et le développement durable et d'offrir une aide et un appui politiques* »[263]. Les avantages offerts aux partenaires, tels que l'accroissement de l'aide financière, devraient être accordés de manière à stimuler et à récompenser les réformes; l'UE espère aussi établir avec eux un système d'européanisation au sein duquel des pays adoptent les principes de l'acquis communautaire dans la perspective d'une intégration graduelle à long terme dans les politiques communautaires tout en restant en dehors d'une offre d'adhésion[264].

b) Le recadrage de la seconde communication « document d'orientation » de 2004

Il faut attendre communication de la Commission « Politique Européenne de Voisinage - Document d'orientation »[265], de 2004 pour l'établissement définitif de la politique de voisinage. Entre les deux communications, plusieurs éléments sont renforcés et affinés. Avec

[259] *Ibid*., p. 10.
[260] R. DEL SARTO et T. SCHUMACHER, « From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighborhood Policy towards the Southern Mediterranean? », European Foreign Affairs Review (EFAR), Volume 11- 2005, p. 29.
[261] Rapport du Parlement européen sur le renforcement de la politique européenne de voisinage (2007/2088(INI)), Commission des affaires étrangères, A6-0414/2007 26.10.2007, paragraphe 4.
[262] COM (2003) 104 final, *préc.*, p.18.
[263] *Ibid.*, p. 8.
[264] *Ibid.*, p. 4.
[265] Communication de la Commission « Politique Européenne de Voisinage - Document d'orientation » COM(2004) 373 final, Bruxelles, le 12.5.2004.

cette communication, la dénomination d'« Europe Élargie-Voisinage » est officiellement remplacée par « Politique Européenne de Voisinage » (PEV) confirmant ainsi la place des voisins méditerranéens non européens. Même si la communication de 2003 a été centrale pour la définition de la politique de voisinage de l'UE, l'évolution postérieure confirme l'analyse selon laquelle la première communication n'était qu'une réflexion initiale sur une politique en pleine élaboration, en attente des réactions des autres acteurs européens. En effet, sur la base des observations du Conseil de l'UE et du Conseil européen sous forme de communication, un document d'orientation de la PEV a été adopté[266].

Le document d'orientation confirme le parallélisme méthodologique avec le processus de préadhésion. Il va définir les principes fondateurs, notamment le principe de la conditionnalité positive comme étant l'équation de base du fonctionnement de la PEV. Il définit également le principe de la « différenciation » qui consiste à renforcer les relations existantes par des engagements en faveur des valeurs communes sur la base d'un plan d'action et se définit comme étant une programmation sur mesure pour refléter l'état actuel des relations avec chaque pays, ses besoins et ses capacités ainsi que les intérêts mutuels[267]. S'y ajoute le principe de la co-appropriation comme étant l' « appropriation commune » des plans d'action permettant à chaque pays partenaire de s'accommoder des dispositions adoptées et d'augmenter les chances de leur respect. C'est justement l'existence réelle « *d'intérêts réciproques au regard des thèmes prioritaires* » qui permettra le respect des dispositions des plans d'action[268]. *A contrario,* ces priorités doivent impérativement être définies dans le cadre d'un *commun accord différencié avec chacun des partenaires*. Ainsi, la PEV adopte une méthode basée sur une conditionnalité politique positive, incitative, qui s'articule autour des principes fondamentaux tels que la différenciation et l'appropriation commune des objectifs qui seront intégrés dans des plans d'action adoptés conjointement, et couvrant un certain nombre de domaines-clés[269].

---

[266] « *En octobre 2003, le Conseil a "invité la Commission, avec la contribution, le cas échéant, du Haut représentant, à présenter à la lumière des conclusions de juin des propositions détaillées pour les plans d'action concernés début 2004 de manière à faire avancer ce dossier d'ici juin 2004". Le Conseil s'est également félicité de la communication concernant le nouvel instrument de voisinage. Le Conseil européen en octobre 2003 a salué les progrès réalisés concernant cette initiative et a prié le Conseil et la Commission de poursuivre ces avancées, de manière à parvenir à une approche globale, équilibrée et proportionnée* ». (*Ibid.*, p. 1).

[267] *Ibid*., p. 4.

[268] Pour cela, l'UE ne prétend pas « *imposer des priorités ou des conditions à ses partenaires* » ou les ramener à accepter « *un ensemble préétabli de priorités* », *ibid*., p. 8.

[269] *Ibid*., p. 3.

Par ailleurs, on relève une inflexion sécuritaire visible en comparaison entre la première et la deuxième communication sur la PEV[270]. Cette inflexion coïncide avec l'adoption de la Stratégie Européenne de Sécurité[271] qui avait défini clairement cette région comme celle où l'UE devait s'impliquer plus activement[272]. La notion de sécurité dans les deux communications n'est pas la même. Dans la première communication la question de la sécurité n'est évoquée que subsidiairement dans la cadre du renforcement de la coopération pour la prévention des conflits[273]. L'objectif annoncé dans la première communication était d'« *œuvrer avec ses partenaires pour réduire la pauvreté et créer un espace de prospérité fondé sur une intégration économique accrue* »[274]. Avec la seconde communication de 2004 en revanche, la PEV ne se limite plus au seul objectif de répondre à la nouvelle donne de l'élargissement, mais veut aussi « *appuyer les efforts qui seront déployés pour atteindre les objectifs poursuivis par la stratégie européenne de sécurité* »[275]. La PEV se présente comme une politique dont l'objectif principal est le renforcement de « *la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées* »[276].

2) <u>La consolidation de la PEV par une série de communications</u>

Trois ans après son lancement, la multiplication des communications de la Commission indique la nature évolutive et expérimentale de la PEV, le besoin de consolidation de ses résultats et d'amélioration de sa mise en place[277]. Tenant compte des réussites mais aussi des lacunes, plusieurs communications sont publiées dans le but de renforcer la PEV[278]. En 2006, une communication « *relative au renforcement de la Politique*

[270] *Ibid.*, p. 4.
[271] Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, le 2 décembre 2003 [Non publié au Journal officiel].
[272] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 11.
[273] Cela restait plus adéquat avec l'approche sécuritaire globale de Barcelone où le développement économique était le fondement de la stabilité politique, sociale et culturelle et était constant dans l'ensemble du texte. (MATUSZEWICZ R., « Vers la fin de l'élargissement ? », in L. BEURDELEY, R. DE LA BROSSE, F. MARON (dir.), L`Union Européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quel avenir pour le nouveau voisinage de l`Union?, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 105).
[274] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 7.
[275]COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 2.
[276] *Ibid.*, p. 3.
[277] Cette multiplicité de communications est le témoignage de sa nature expérimentale et évolutive mais aussi la conséquence de l'ambigüité stratégique liée à la fois à une ambivalence conceptuelle et à une méthode issue du processus d'élargissement sans perspective d'adhésion ainsi qu'à un cadre géographique arbitraire. B. LIPPERT, « La PEV perspectives internes et externes », *Politique étrangère*, 1 : 2008, p. 40.
[278] La première évaluation a été effectuée en novembre 2005, par la Commissaire chargée des relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, à la Commission européenne dans le cadre d'un rapport présenté au Conseil et au Parlement.

Européenne de Voisinage »[279] est adoptée dans le contexte de la publication des premiers documents de suivi de la mise en œuvre des plans d'action. Elle est un réel exercice pédagogique d'évaluation partant du principe que, bien que la PEV ait atteint de bons résultats, elle propose de nouvelles actions pour la rendre plus pleinement efficace. En premier lieu, elle identifie les points de force avec : les notions de l'intégration et de l'appropriation commune, le caractère concret et détaillé des plans d'action et l'amélioration de l'usage des fonds dans le cadre de l'IEVP[280]. En second lieu, elle définit trois faiblesses majeures : les difficultés de l'intégration commerciale et économique, les réalisations insuffisantes pour la mobilité et les migrations et la persistance des conflits régionaux[281]. La synthèse de cette évaluation se concrétise par la définition de sept axes d'action prioritaire qui consistent à : renforcer le volet économique et commercial, favoriser la mobilité et gérer les migrations, promouvoir les échanges interpersonnels, donner à la PEV une dimension thématique, renforcer la coopération politique, améliorer la coopération régionale[282].

À la fin de l'année 2007, la Commission publie à nouveau une communication intitulée « *Une politique européenne de voisinage vigoureuse* »[283], dans le but d'exposer les activités à mettre en œuvre par les États membres et la Commission pour concrétiser les propositions débattues en 2007 sous la Présidence allemande du Conseil ; celle-ci souhaitait le renforcement et la consolidation de la PEV concernant les voisins orientaux et

[279] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au « renforcement de la politique européenne de voisinage », COM(2006)726 final.

[280] Pour les points de force, la Commission considère que les atouts principaux de la PEV sont au nombre de quatre : les deux premiers sont d'une nature conceptuelle avec : la notion de l'intégration (Cela permet de procurer un cadre unique et clair tissant un lien de causalité et évitant l'abstraction entre les questions économiques et les réformes politiques), le concept d'appropriation commune (c'est l'instrument opérationnel des plans d'action entièrement négocié et mutuellement adopté au niveau politique et qui ne s'impose pas aux partenaires). Les deux autres sont à caractère fonctionnel avec le caractère concret des plans d'action permettant la couverture d'un grand nombre de domaines d'une manière détaillée et l'amélioration de l'usage des fonds dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) qui permettra l'aide communautaire aux pays.

[281] À côté de ces atouts, la communication détecte trois faiblesses touchant l'ensemble des domaines de coopération avec la faiblesse de l'intégration commerciale et économique nécessitant d'offrir à l'ensemble des partenaires un accès amélioré à tous les domaines présentant un potentiel et un intérêt économiques pour eux, « *y compris les produits sensibles revêtant une grande importance pour eux* » en évoquant pour la première fois la conclusion d'un accord de libre-échange approfondi et complet avec chacun des partenaires comme résultat de la mise en œuvre réussie des plans d'action. La seconde est dans le domaine de la mobilité et des migrations où la PEV n'a pas réussi à améliorer les déplacements des citoyens des pays partenaires vers l'UE. La dernière est liée aux conflits régionaux où la PEV n'a guère contribué avec succès à la réalisation de ces conflits qui entourent la frontière de l'UE. Elle invite l'UE à être plus active et plus présente au niveau des mécanismes régionaux ou multilatéraux de résolution des conflits. (*Ibid*., p. 5).

[282] *Ibid*., pp. 4-12.

[283] Communication de la Commission « Une politique européenne de Voisinage vigoureuse », COM(2007) 744 final.

méridionaux « en tant qu'instrument de soutien aux réformes politiques et économiques »[284]. Encore une fois la Communication souligne l'importance des deux principes fondamentaux de la PEV à savoir la différenciation et l'appropriation ainsi que l'importance d'une meilleure coordination entre la dimension bilatérale de la PEV et les cadres régionaux existants tels que le Processus de Barcelone mais aussi les nouvelles initiatives telles que la « Synergie de la mer Noire »[285]. De plus, elle va tenter de surmonter les faiblesses énumérées dans la précédente Communication de 2006. Sans pour autant réussir à apporter une amélioration concluante, elle va définir six axes d'actions prioritaires couvrant les dimensions politiques économiques et sécuritaires[286].

B. Les instruments de la PEV

Même si la PEV s'appuie en partie sur les instruments existants, la mise en œuvre de ses objectifs se fait à travers un ensemble d'instruments propres. C'est le cas des plans d'actions bilatéraux, instrument politique (1) et des instruments juridiques que sont l'Instrument financier européen de voisinage et de Partenariat (IEVP) (2) et de possibles accords européens de voisinage (3).

1) Les plans d'action de la PEV

Le plan d'action est la pièce maîtresse de la PEV pour la concrétisation de sa méthodologie. Sur la base d'un rapport élaboré par la Commission, un plan d'action est adopté avec chacun des partenaires et qui définissent, en tant que document politique, un ensemble de priorités concrétisant les objectifs de la PEV. La première communication de 2003 parlait de « *programmes de travail* » et ce n'est qu'avec la deuxième communication

[284] Programme de 18 mois des Présidences allemande, portugaise et slovène, Bruxelles, le 21 décembre 2006 (05.01) 17079/06, point 143.
[285] COM (2007) 744 final, *préc*., p. 3-4.
[286] Les six actions à améliorer sont : l'intégration économique avec une définition plus détaillée du cadre général des accords de libre-échange approfondis et globaux, « *taillés sur mesure* » qui, dans la perspective de « *réduire les obstacles non tarifaires au moyen d'une convergence réglementaire sont cruciaux pour accroître l'intégration économique* », la mobilité avec la proposition de la mise en place de facilités des voyages légitimes de courte durée et une amélioration des migrations contrôlées impliquant « *une possible ouverture des marchés du travail des États membres* », du dialogue politique sur les conflits régionaux avec la recommandation de la coordination et de la planification des actions ponctuelles avec des politiques de long terme favorisant la confiance et les réformes mutuelles dans les pays concernés, la réforme sectorielle à poursuivre les contacts avec les partenaires pour leur garantir une participation aux programmes et agences communautaires, et à consolider les progrès accomplis dans le cadre de la coopération financière introduits par la communication de 2006.

de 2004 que le terme de « *plans d'action* » fait son apparition et s'impose pour la suite. À ce titre, il constitue l'innovation majeure, l'instrument central[287] de la PEV et illustre la bilatéralisation des relations avec les voisins. La mise en œuvre de la PEV est fondée sur une approche bilatérale et différenciée, formulée dans des plans d'action qui sont négociés entre l'UE et chacun des pays partenaires.

La méthode employée dans les plans d'action veut que l'UE et les pays partenaires définissent un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'UE. Dans cette procédure, les plans d'action s'articulent sur les accords d'association euro-méditerranéens. Le Conseil d'association et ses sous-comités sont en charge d'exécuter et de contrôler l'application des plans d'action. Juridiquement, ce sont des documents de nature politique conclus avec chacun des partenaires qui s'articulent avec les accords de partenariat et de coopération (APC) et les accords euro-méditerranéens d'association pour l'adoption d'un document qui va concrétiser les objectifs de la PEV. Ils sont adoptés pour une durée de cinq ans et seront régulièrement évalués dans les rapports de suivi annuels[288]. Actuellement, douze plans d'action ont été adoptés[289].

Les plans d'action posent les priorités à satisfaire pour renforcer les relations entre l'Union européenne et les pays voisins sur la base des communications de la Commission et des conclusions du Conseil, et constituent l'élément « *de référence essentiel pour la définition des priorités de l'assistance* » attribuées aux partenaires[290]. Ces programmes d'action deviennent les principaux documents « *exposant la politique suivie à moyen terme*

[287] Comme le constate Cécile Rapoport, le plan d'action est un instrument qui existait déjà dans la boîte à outil de l'UE et fut utilisé pour la première fois dans la coopération sectorielle entre l'UE et les États-Unis à partir de 1965. (C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union Européenne et les états tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, Collection : Droit de l'Union européenne, Publication Bryulant 2011, p. 265).

[288] À l'exception des plans d'action avec Israël et la Moldavie, qui sont valables pour une durée de trois ans. De plus, l'évaluation des actions sera faite annuellement dans le cadre de trois formes de rapports de suivi sur les progrès de mise en œuvre de la PEV : Rapport par pays, Évaluation d'ensemble et Rapport de suivi par secteur. (Les plans d'action et l'ensemble des rapports de suivi sont disponibles sur le site de la PEV : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm)

[289] Le 21 février 2005, Le Conseil adopte les sept premiers plans d'action, avec l'Ukraine, la Moldavie, le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, Israël et l'Autorité palestinienne. Le 14 novembre 2006 les plans d'action sont adoptés avec l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan. Le 17 janvier 2007, le plan d'action avec le Liban est adopté. Enfin, le plan d'action avec l'Égypte est adopté le 6 mars 2007. En ce qui concerne l'Algérie, il existe une feuille de route pour l'application de son accord d'association depuis 2008. Pour le Belarus, la Libye et la Syrie, la condition préalable d'un accord bilatéral n'est toujours pas remplie. Les travaux sur un plan d'action provisoire conjoint pour le Belarus sont toutefois en cours.

[290] Article 3 paragraphe 1 du Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat.

par l'Union dans ses relations avec ces pays »[291]. Ils établissent un programme de réformes économiques et politiques ayant des priorités à court et moyen terme, adapté aux besoins et aux capacités des partenaires avec : Dialogue politique[292], Questions économiques et sociales[293], Coopération en matière de justice et affaires intérieures[294], Coopération en matière sociale[295], Coopération financière[296] et Dispositions institutionnelles, générales et finales.

2) L'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP)

Dans la communication intitulée « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage »[297], la Commission – tout en tenant compte des instruments financiers existants[298]– évoque la possibilité de créer ce nouvel instrument de voisinage. C'est une approche en deux temps[299]. Durant la première phase, le travail consistera à améliorer sensiblement la coordination entre les divers instruments. Lors de la deuxième phase, il sera adopté un instrument spécifique. Lancée le 1er janvier 2007, le Règlement (CE) 1638/2006 institue un instrument européen de voisinage et de partenariat[300] établi pour la période 2007-

[291] COM (2003) 104 final, *préc*., p. 18.
[292] Consolidation des instances administratives, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, respect des droits sociaux fondamentaux et normes fondamentales du droit du travail, coopération dans les domaines des relations étrangères et de la sécurité, prévention des conflits et gestion des crises, mise en place d'initiatives et de coopération régionales.
[293] Accès au marché intérieur de l'UE, participation à certains programmes de l'UE (éducation, recherche), amélioration de l'inter-connectivité avec l'UE (énergie, transport, environnement, société de l'information).
[294] Gestion des frontières, des migrations, de la lutte contre le terrorisme, du trafic d'êtres humains, des drogues et armes, du crime organisé, des crimes économiques.
[295] Dialogue et coopération en matière sociale, Coopération dans les domaines de la culture, des médias audiovisuels et de l'information. Coopération dans le domaine de la prévention et du contrôle de l'immigration illégale.
[296] Dialogue et coopération en matière sociale, Coopération dans le domaine de la prévention et du contrôle de l'immigration illégale.
[297] Communication de la Commission, « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », COM (2003) 393 final du 1/7/2003.
[298] INTERREG, Programme PHARE de coopération transfrontalière, programme TACIS de coopération transfrontalière, CARDS et MEDA.
[299] Dans cette communication, la Commission a présenté trois options pour le développement de ce futur instrument : l'élargissement du champ d'application et de la couverture géographique des instruments existants ; la création d'un nouveau règlement global finançant les activités dans et à l'extérieur de l'Union ; la continuation de la coordination entre les instruments comme dans la période 2004-2006. Le positionnement de la Commission face à ces trois possibilités sur l'instrument européen de voisinage a été clarifié dans ses orientations dans une nouvelle communication suivant le document d'orientation. En effet, la Commission a retenu que la deuxième alternative répond le mieux à la nature et à l'objectif de cet instrument. En plus, cette option permettra de régler les problèmes de coordination. (COM (2003) 393 final, *préc*., p. 8).
[300] Règlement (CE) n°1638/2006 du Parlement européen et Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L 310 du 9.11.2006.

2013 et qui sera révisé avant la fin de l'année 2010[301]. Dans cette perspective, elle doit remplacer les programmes géographiques couvrant les pays voisins (TACIS et MEDA)[302]. Cette abrogation de MEDA ne signifie pas un simple changement d'instrument de financement pour la Méditerranée. C'est une nouvelle phase d'assistance et d'aide communautaire qui se place dans un contexte global de voisinage et qui prend en considération les lacunes des programmes régionaux précédents en essayant de les simplifier et de les changer. Cet instrument a été adopté pour répondre aux nouveaux défis et objectifs de l'Union dans ses relations avec ses voisins. Il cherche à améliorer l'efficacité de l'aide extérieure communautaire et répond aux recommandations de la Commission dans les trois communications de base relatives à la PEV[303].

3) Les futurs accords européens de voisinage

En 2002, la lettre conjointe Patten/Solana avait évoqué pour la première fois le besoin de la mise en place d'une nouvelle relation contractuelle sous forme d'accords de voisinage ou accords de proximité[304]. Dans le cadre du titre VIII du traité établissant une Constitution pour l'Europe relatif à « l'Union et son environnement proche » figurait un seul article à savoir l'article I-57. Si le premier paragraphe de cet article fixe les objectifs des relations privilégiées entre l'UE et son voisinage, le second paragraphe ouvre la possibilité de conclusion des accords dits « accords spécifiques » avec ces pays. Même si le texte ne fait pas une référence explicite à la PEV, il n'en reste pas moins que les relations avec le voisinage disposent désormais d'une base juridique expresse dans le cadre des traités.

Les premières communications semblent ne pas occulter cette constitutionnalisation du voisinage de l'UE et vont réagir à l'opportunité ouverte par l'article I-57 sans pour autant s'aligner pertinemment sur ses dispositions. Tout en s'appuyant sur les accords bilatéraux en

[301] *Ibid*., article 30.
[302] Dès le 1er janvier 2007, les règlements MEDA ont été abrogés. Cela a conduit au changement de la base juridique communautaire de son assistance. On est passé de la compétence subsidiaire (308, ex-235 TCE) avec MEDA, à l'adoption du règlement conformément à l'article 179. L'article 181 a été ajouté lors du Traité de Nice.
[303] L'article 2 du règlement montre que l'ENPI tente de renforcer progressivement la coopération et l'intégration économique entre l'Union et ses partenaires. Il veillera à la mise en œuvre des accords existants. Mais le deuxième paragraphe de l'article montre une explosion des objectifs par rapport à MEDA dans 29 dispositions. En réalité, ces objectifs sont une réponse normale à la finalité assez ambitieuse de la PEV. Au niveau économique l'ENPI renforcera le développement d'une économie de marché en soutenant le secteur privé, le développement des PME et la promotion du commerce mondial. L'ENPI doit faire progresser la coopération et l'intégration régionale et sous régionale et veiller à une gestion frontalière efficace et sûre.
[304] C. PATTEN et J. SOLANA, « Lettre conjointe Europe élargie », *préc*., p. 2.

vigueur par la mise en place des plans d'action, la première communication évoque la « *possibilité de conclure une nouvelle relation contractuelle* » avec les voisins qu'elle définit sous le nom *« d'accords de voisinage »*[305]. Par la suite, la communication de 2004 sera plus précise en tissant un lien de causalité avec le principe de la conditionnalité politique positive. Ainsi, elle indique clairement que c'est sur la base de l'évaluation du respect de la mise en place des plans d'action que les accords européens de voisinage « *pourraient* » être conclus. Ce lien de causalité a été confirmé lors de l'adoption des plans d'action dans la mesure où la réalisation de leurs objectifs ouvre *« la possibilité d'une nouvelle relation contractuelle [qui] sera envisagée et charge la Commission de suggérer la forme qu'elle doit prendre »*[306]. Des incertitudes demeurent sur la dénomination de cet instrument juridique[307], sur la pertinence de sa base juridique[308], et enfin sur la réelle valeur ajoutée de ces accords par rapport aux accords d'association existants et par rapport aux plans d'action.

§ 3. - Les relations de l'UE avec la Méditerranée définitivement liées à la PEV après le cinquième élargissement

Lorsque le programme quinquennal adopté au sommet de Barcelone de 2005 reconnaît que « *le cadre régional euro-méditerranéen [est] en totale synergie et complémentarité avec les plans d'action de la politique européenne de voisinage* », le devenir de ses relations n'est plus dépendant du seul cadre du PEM. D'une part, une optimisation profonde de la réalisation des objectifs de la Déclaration de Barcelone se base sur l'acquis réalisé. D'autre part, la voie est ouverte à de nouvelles formes de coopération plus approfondies. Avec une politique qui fut, dans sa logique intrinsèque, conçue en faveur des nouveaux voisins de l'Est, l'articulation entre le PEM et la PEV (A) et les relations euro-méditerranéennes vont subir de profondes transformations (B).

[305] COM (2003) 104 final, *préc.*, p.18
[306] Plan d'action UE-Maroc p. 3.
[307] Plusieurs termes sont successivement utilisés sans que l'ambigüité soit levée avec : accords spécifiques (article 8 TUE), accords de voisinage (communication de 2003), accords européens de voisinage (communication de 2004) et accords de libre-échange complet et global (communication de 2006 et suite).
[308] En raison de son ambigüité la question reste de savoir si l'article 8 constitue en soi une base juridique suffisante ou plutôt nécessite d'être cumulé avec d'autres articles correspondant aux accords traditionnels tels que les articles 217 (ex 310) et 218 (ex-300) relatifs aux accords d'association.

A. L'articulation entre le PEM et la PEV

Même si la complémentarité entre la PEV et le PEM est constatée par les documents officiels (1) la question reste de savoir comment les deux cadres pourront s'articuler (2).

1) La question de la complémentarité entre le PEM et la PEV

La PEV, conçue à l'origine pour accompagner les nouveaux voisins de l'Est dans la phase post-élargissement, n'était pas censée couvrir la région méditerranéenne. Cette région bénéficiait d'un cadre partenarial, contrairement aux pays de l'Est dépourvus d'une dimension régionale antérieure à la mise en œuvre de la PEV. Ainsi, dans le contexte méditerranéen, la PEV intervient dans une région qui avait déjà organisé ses relations avec l'UE dans un cadre à la fois bilatéral et multilatéral. Si les objectifs généraux convergent[309], ce sont plutôt les méthodes et les outils introduits par la PEV qui présentent une nouveauté. En effet, si cette vision nouvelle n'est pas aussi innovante que cela a été annoncé, il n'en reste pas moins que les méthodes déployées pour la réalisation des objectifs présentent une divergence non négligeable avec ceux du PEM. En effet, les signataires de la Déclaration de Barcelone se sont engagés à transformer l'espace méditerranéen en *une zone de paix, de stabilité et de prospérité* en instaurant un cadre usant de méthodes multifonctionnelles et bidimensionnelles.

Avec la PEV, l'UE s'est engagée à travers une politique unilatérale afin de permettre aux pays voisins de bénéficier *des dividendes de l'élargissement en termes de stabilité, de sécurité et de prospérité*[310] en ayant recours à une méthodologie essentiellement bilatérale similaire au processus d'élargissement. Or, bien que les objectifs soient similaires, les motivations et les cadres juridiques et institutionnels des deux politiques ne le sont pas. Toutefois, les outils de ces deux cadres deviennent interdépendants avec : un plan d'action dont la base légale et les mécanismes de suivi sont assurés par les accords d'association ; un

[309] Rappelons que la Déclaration de Barcelone précise que « *l'objectif général consistant à faire du Bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d'une meilleure compréhension entre les cultures, autant d'éléments essentiels du partenariat* ». La PEV rappelle les objectifs du PEM en appelant au renforcement des relations de l'Union avec ses « *nouveaux voisins afin de réduire la pauvreté, 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* ». COM (2004) 373, *préc*., p. 14.

[310] *Ibid*., p. 6.

instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) qui a remplacé le programme d'assistance MEDA et le programme TACIS ; de futurs accords européens de voisinage qui pourraient remplacer les accords d'association euro-méditerranéens.

Face à cette articulation, les différents documents de la Commission signalent qu'un bon aménagement de la PEV contribuera à un redémarrage différencié des relations euro-méditerranéennes. Les institutions communautaires assurent que la PEV n'intervient que parallèlement et complémentairement avec la PEM. Or, ce caractère instaure une nouvelle démarche partenariale qui va vers un cadre privilégié recouvrant tous les pays voisins. Dans la première communication, la PEV doit garder le caractère complémentaire en s'inspirant des politiques et des mécanismes existants[311].

Avec la communication de 2007, la Commission est des plus explicites sur la place de la PEV dans l'architecture institutionnelle euro-méditerranéenne. Pour elle, le PEM reste la pierre angulaire de l'interaction de l'UE vis-à-vis de ses voisins méridionaux qui se renforce mutuellement avec la PEV. Elle affirme clairement que la PEV permet une meilleure gestion des relations bilatérales, d'autant que les plans d'actions sont plus adaptés à l'avancement des réformes internes. Ainsi, l'interconnexion doit s'établir en fin de compte entre le cadre bilatéral géré par la PEV et le cadre régional constitué du partenariat euro-méditerranéen[312]. Lorsque Michèle Comelli considère que le véritable défi pour l'UE serait de réussir à bien combiner la PEV et le PEM d'une manière permettant ensemble de générer des effets positifs dans la région méditerranéenne[313], cela signifie que l'amélioration de la coopération euro-méditerranéenne passe à travers un PEM soutenu par la PEV.

Mais à partir de 2008, l'Union pour la Méditerranée (UpM) – qui sera étudiée en détail par la suite –, arrive « comme un cheveu sur la soupe », et absorbe le cadre du PEM. Cette superposition rend le contexte partenarial encore plus complexe avec : une approche multifonctionnelle bilatérale et multilatérale avec le Partenariat Euro-méditerranéen (PEM) ; un nouveau cadre régional multilatéral avec l'Union pour la Méditerranée (UpM) ; une approche essentiellement bilatérale marquée par une transposition des méthodes de l'élargissement pour renforcer les relations avec les pays voisins dans le cadre de la PEV.

[311] COM (2003) 104 final, *préc*., p. 16.
[312] COM(2007), 744 final, *préc*., p. 3-4.
[313] M. COMELLI, « The approach of the European neighborhood policy : distinctive features and differences with the Euro-Mediterranean partnership », Brussels, 17 November 2005, Istituto Affari International, à consulter sur : http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0545.pdf

2) La question du devenir des relations euro-méditerranéennes suite à la rencontre entre le PEM et la PEV

Même si les documents officiels plaident pour la complémentarité entre le PEM et la PEV, la question reste de savoir l'ampleur de l'impact de la PEV sur l'ensemble des relations de l'UE avec les PPM. Il ne suffit pas d'avancer le fait que la PEV est complémentaire avec le PEM sans prendre en compte les métamorphoses que subit le cadre euro-méditerranéen. Si l'impact ne fait aucun doute, la question qui nous intéresse est de savoir si cela a réellement engendré un changement et si cette politique a eu, en l'occurrence, des conséquences positives sur les relations euro-méditerranéennes. Cette question devient plus légitime lorsque nous lisons, dans les communications de la Commission, que la PEV n'a pas la prétention de remplacer les bases légales et institutionnelles encadrant le partenariat euro-méditerranéen. Au contraire, elle tend à les renforcer et à s'en servir[314] dans la mesure où le partenariat a mis en place des institutions dont la PEV ne dispose pas.

Dans l'état actuel des choses, la question centrale est de savoir quel est l'impact de la PEV, conçue à l'image du processus d'élargissement et qui vise le rapprochement graduel des voisins de l'UE élargie, sur les relations euro-méditerranéennes antérieures et quelle sera la réelle valeur ajoutée de la politique de voisinage par rapport aux relations et partenariat existant déjà. La question devient légitime lorsque la PEV se présente comme un moyen de surmonter les lacunes du PEM[315]. En d'autres termes, quel sera l'impact de la PEV sur la stratégie du Processus de Barcelone, et comment assurer un métissage efficace entre les deux politiques et en l'occurrence de bonnes relations de l'UE avec les pays méditerranéens du Sud ?

Une série de questions supplémentaires se déduit de ces interrogations. En premier lieu, la PEV qui se veut complémentaire du Processus de Barcelone permet de différencier la relation entre l'Union européenne et chacun des partenaires. Ne risque-t-elle pas de marginaliser l'aspect euro-méditerranéen des relations nouées avec les voisins méditerranéens du Sud antérieurement à sa mise en œuvre ? Comment une politique

[314] S. BISCOP, « The European security strategy and the neighborhood policy: a new starting point for a Euro Mediterranean security partnership », p. 27, *in European Neighbourhood policy: political, economic and social issues*, édité par F. ATTINA et R. ROSSI, Centre Jean Monnet « Euro-Med », département d'études politiques, 2004.

[315] Conseil de l'Union Européenne « Affaires générales et relations extérieures », Conclusion, Bruxelles, 13-14 décembre 2004, p. 9.

essentiellement bilatérale peut-elle s'articuler avec un cadre multifonctionnel tel que le PEM ? Est-ce que le renforcement de la dimension bilatérale peut se faire sans marginaliser indirectement la dimension multilatérale qui constituait l'originalité du PEM sachant que l'impact de la PEV sur la dimension multilatérale euro-méditerranéenne reste partiel ?

En second lieu, comment la PEV réussira-t-elle à relancer un partenariat en pleine difficulté sans risquer de le détruire d'autant que les cadres bilatéraux de la PEV sont mieux adaptés à l'avancement des réformes internes que le PEM. Dans tous les cas, si le cadre de la coopération euro-méditerranéenne garde son caractère multilatéral dans le contexte régional, l'instauration d'une autre politique, principalement bilatérale, nécessitera un ample réexamen du véritable engagement de l'UE au niveau multilatéral. Enfin, en l'absence de toute perspective d'adhésion, est-ce que la PEV avec une méthode issue du processus d'élargissement pourra donner une impulsion politique suffisante aux relations bilatérales ? À quel point les méthodes issues du processus d'élargissement, notamment la conditionnalité politique positive et de la différenciation basée sur le mérite et sur la récompense, sont-elles efficaces avec les voisins méditerranéens du Sud pour lesquels toute perspective d'adhésion est inexistante ?

B. Les mutations en cours des relations euro-méditerranéennes avec la PEV

Les transformations des relations euro-méditerranéennes après la PEV ont permis l'émergence progressive d'une nouvelle forme relationnelle relevant du métissage entre les deux cadres et que l'on peut définir sous le nom de cadres de voisinage euro-méditerranéens (1) avec un impact qui apparaît sur les dimensions bilatérale et multilatérale du PEM (2).

1) Une définition des cadres de voisinage euro-méditerranéens résultant du métissage entre le PEM et la PEV

La situation actuelle ne suscite pas de réponses telles que le simple caractère concurrentiel entre la PEV et le PEM ou la garantie d'un développement équitable et simultané des deux processus. Elle reste plus complexe et fait appel à des réponses composées selon les différents acteurs et méthodes. Cette interconnexion a développé des cadres qui dépassent les objectifs du PEM, parfois en concordance avec les deux politiques, mais allant parfois au-delà des objectifs initiaux de la Déclaration de Barcelone. Cela montre

que cette étude ne pourra être résumée par la simple logique de dépassement du PEM par la PEV dans le sens de l'absorption intégrale des relations euro-méditerranéennes dans le cadre de la PEV, ni par leur poursuite en dépit des mutations apportées par la PEV. En revanche, elle se place dans la logique de l'enrichissement du PEM grâce à la PEV sous la forme de la structuration des cadres métissés résultant de la concordance non planifiée de la rencontre entre ces deux politiques.

En d'autres termes, avec la rencontre entre ces deux politiques, la question ne pourrait pas se réduire à la simple analyse d'impact négatif ou positif de la PEV sur le PEM. Une telle approche est incapable de saisir l'ensemble des mutations des relations euro-méditerranéennes. L'étude doit plutôt aller dans le sens de l'analyse de la genèse progressive des cadres hybrides métissés et composites résultant de cette rencontre. Ce métissage est le résultat de la rencontre entre deux cadres à objectifs différents et contexte géostratégique différent : le PEM comme cadre de coopération régionale établi dans les années quatre-vingt-dix et une PEV en tant que politique de l'UE employant les méthodologies issues du processus de préadhésion.

La compréhension des mutations des relations euro-méditerranéennes doit se faire à travers l'analyse de l'interaction, voire du choc entre deux politiques : entre un cadre du PEM à la fois multilatéral et bilatéral et le cadre de la PEV essentiellement bilatéral, entre une approche de coopération régionale et une approche de différenciation concurrentielle, entre une conditionnalité politique positive et une conditionnalité négative, entre des Accords d'association de nature juridique contraignante et des plans d'action sans base juridique contraignante, entre l'établissement d'une Zone de libre échange (ZLE) et la perspective d'une participation au marché intérieur de l'UE, entre des accords d'association similaires conclus avec l'ensemble des PPM et les différents scénarios vers de nouveaux cadres différenciés et à géométrie variable.

Le résultat de cette nouvelle dynamique interactive des politiques de l'UE sera désigné conceptuellement sous le nom de cadres de voisinage euro-méditerranéens. Même si le terme n'a pas de valeur juridique en soi, une partie de la doctrine a évoqué le besoin d'une telle approche qui se réfère à ce métissage. Ainsi, selon Erwan Lannon, la dénomination des « *accords euro-méditerranéens de voisinage* » est la terminologie la plus exacte afin de

traduire « *une approche équilibrée entre les périphéries Est et Sud* »[316]. Cette définition conceptuelle qui place l'analyse de la thèse sous cet angle facilite la compréhension des transformations mais propose aussi des solutions. Le résultat de l'analyse de l'articulation entre les deux cadres permettra d'évaluer la contribution de la PEV à la réalisation des objectifs du PEM.

Au fur et à mesure, cette étude prouvera la formation graduelle des cadres et des relations de voisinage euro-méditerranéen différenciés et à géométrie variable en tant que résultat de l'interaction de deux politiques. Cette recherche consiste à évaluer et à délimiter ce nouveau cadre de voisinage euro-méditerranéen issu de différentes politiques de l'action de l'UE avec les voisins de Sud (partenaires euro-méditerranéens). Ainsi, la thèse évite de se limiter à une lecture fragmentée des différents cadres. Au contraire, elle navigue sur le terrain de l'articulation PEM/PEV. Tout en analysant les interdépendances entre les différents cadres en Méditerranée, la présente recherche associe une première ligne directrice d'analyse, celle de l'impact de l'élargissement à travers ces cadres en application en Méditerranée, à une deuxième ligne directrice plus délicate, celle de la proposition de solutions ponctuelles et générales qui ne cherchent pas à résoudre l'ensemble de la défaillance caractérisant ces relations.

2) L'impact contrasté de la PEV sur les dimensions bilatérale et multilatérale du PEM

Alors que le PEM se base sur une approche bidimensionnelle bilatérale et multilatérale, la PEV est essentiellement une politique bilatérale. Dans le cadre de la PEV, la relation bilatérale n'est plus un aspect parmi d'autres, mais plutôt une approche dépourvue de toute connexion régionale, dans le but de rapprocher progressivement chacun des partenaires de l'UE et de permettre la reprise de l'acquis communautaire. Cette différence mérite d'être le point de départ permettant de mieux examiner les transformations de ces relations après le cinquième élargissement. Ainsi, les cadres de voisinage euro-méditerranéens deviennent le résultat de la convergence entre une relance euro-méditerranéenne multilatérale en dehors de la PEV qui est restée dans la continuité de la pratique barcelonaise, d'une part, et le renforcement essentiellement bilatéral par la PEV,

[316] E. LANNON, « Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie : PESC, PESD, Politique européenne de voisinage », EuroMeSCo paper n° 32, juin 2004, p. 26.

d'autre part. Cet impact contrasté sur les deux dimensions change l'approche de la coopération euro-méditerranéenne ouvrant la porte à un éventuel dépassement au profit d'une approche globale de voisinage à long terme.

Même si la crainte de l'affaiblissement de la dimension multilatérale est légitime, la PEV répond souvent aux insuffisances du PEM et peut contribuer à redonner de l'élan aux relations euro-méditerranéennes en s'appuyant à la fois sur les instruments existants mais aussi sur de nouveaux instruments propres à elle. Premièrement, il faut prendre en compte l'affectation du privilège de la dimension méditerranéenne dans la politique communautaire au profit de l'Europe de l'Est par la transformation des « partenaires » méditerranéens en simples « voisins ». Deuxièmement, il ne faut pas négliger le risque de l'affaiblissement de la dimension multilatérale régionale qui caractérise le PEM au profit du bilatéralisme. Troisièmement, à long terme, la PEV ouvre la possibilité de remplacer le cadre unitaire central des accords d'association par la nouvelle génération de relations contractuelles, les accords européens de voisinage, en s'appuyant sur la mise en œuvre réussie des plans d'action différenciés.

Si la PEV n'a pas eu un impact direct sur la dimension multilatérale des relations euro-méditerranéennes, les conséquences du processus de l'élargissement en soi restent bien présentes. Cette influence est due aux profondes mutations de la structure de l'Union avec le déplacement de son centre de gravité vers l'Est, affectant les priorités des relations extérieures de l'UE. Lors du lancement de la PEV, l'UE n'avait pas envisagé de proposer une nouvelle offre régionale et multilatérale à ses voisins (anciens ou nouveaux) qui pourrait être comparée à celle du Processus de Barcelone. Par ailleurs, c'est justement l'ignorance par la PEV de la dimension multilatérale qui va, en partie, ouvrir la porte à l'Union pour la Méditerranée (UpM) et qui montre que la dimension politique et sécuritaire régionale faiblement liée à la PEV reste au-dessous de tous les objectifs fixés.

À la différence de la dimension multilatérale, la portée de la PEV est plus conséquente sur la dimension bilatérale euro-méditerranéenne fondée sur les accords d'association euro-méditerranéens. La portée et les limites des cadres de voisinage euro-méditerranéens passe par l'étude des transformations des relations après le cinquième élargissement en distinguant entre la dimension régionale multilatérale et la dimension bilatérale. Si la dimension régionale euro-méditerranéenne post-élargissement reste peu

appropriée avec la PEV et se déploie dans des cadres spécifiques rénovés (Partie 1), la dimension bilatérale des relations euro-méditerranéennes est, quant à elle, profondément modifiée par l'instauration progressive d'un cadre relationnel à mi-chemin entre l'association et l'adhésion (Partie 2).

PREMIERE PARTIE

La dimension régionale des relations euro-méditerranéennes post-élargissement peu appropriée avec la PEV

« Notre réussite dans nos rapports avec nos voisins est un test pour la politique étrangère de l'UE » [317]

[317] B. FERRERO-WALDNER, discours à l'American Chamber of Commerce, Bruxelles, 13 Octobre 2009. Speech /09/ 467.

PREMIERE PARTIE :
LA DIMENSION REGIONALE DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES POST-ELARGISSEMENT PEU APPROPRIEE AVEC LA PEV

À partir de 1995, la Déclaration de Barcelone place les relations de l'UE avec la Méditerranée dans un cadre régional et global. Le terme « euro-méditerranéen » exprime en soi la volonté de mettre en œuvre un partenariat politique entre l'UE en tant qu'entité politique et tous ses États membres d'une part, et les pays partenaires méditerranéens d'autre part. Les élargissements successifs de l'Union ont été un facteur déterminant dans l'évolution des relations de l'UE/CE avec les Pays Tiers Méditerranéens (PTM). Le cinquième élargissement de l'UE sera l'aboutissement du changement géopolitique du continent européen depuis les années 90. Ce changement, certes interne, est de grande ampleur, car il a modifié les rapports de l'UE avec sa proximité et a conduit à l'élaboration de la PEV. Cette fois, le dialogue politique multilatéral barcelonais a été confronté aux conséquences du cinquième élargissement sans pour autant apporter une réponse claire à ce nouveau défi. Le dialogue politique multilatéral a subi les conséquences stratégiques de l'élargissement sans bénéficier d'une nouvelle révision renforcée malgré les constatations de l'impasse du Processus de Barcelone. Si l'impact politique global de l'élargissement ne se limite pas à la PEV, il ne reste cependant pas en dehors des conséquences institutionnelles et techniques de sa mise en œuvre. Le moindre intérêt pour le Sud peut être expliqué par la montée de l'attraction des pays de l'Est alors que le cadre euro-méditerranéen stagne. Ainsi, l'étude de la relance du dialogue politique multilatéral euro-méditerranéen doit prendre en considération à la fois un élément objectif propre aux difficultés politiques et institutionnelles globales du PEM, mais aussi un élément subjectif relatif aux changements géopolitiques au sein de l'Union européenne après son élargissement. Le lien entre l'évolution des relations avec les PTM et l'élargissement de l'Union reste primordial.

La Déclaration de Barcelone acte le passage à une nouvelle phase dans l'approche des relations avec les partenaires méditerranéens, avec les questions politiques d'ordre stratégique dans la perspective de l'établissement de la paix dans la région et les questions relatives à la sécurité régionale dans l'UE comme chez les partenaires. Si la région méditerranéenne a toujours représenté un intérêt prioritaire pour l'Union, le Moyen-Orient

retient l'attention de la diplomatie européenne[318]. Or, en raison des résultats mitigés du Processus de Barcelone et de son échec relatif, la PEV s'est justement présentée comme une opportunité pour l'optimisation des relations euro-méditerranéennes dans la période post-élargissement. Toutefois, avec sa nature essentiellement bilatérale, la PEV n'avait pas pour objectif direct de relancer la dimension régionale euro-méditerranéenne. Cette ignorance de la dimension régionale euro-méditerranéenne risquait de créer un déséquilibre au sein du cadre relationnel entre une dimension bilatérale relancée par la PEV et une dimension politique et sécuritaire multilatérale laissée à l'abandon.

Vu sa composition ainsi que son caractère général et multifonctionnel, le Processus de Barcelone a instauré un partenariat politique et de sécurité dans la perspective de la définition d'un espace commun de paix et de stabilité[319] sous la forme d'un dialogue politique multilatéral sur les questions d'intérêt commun. Cette coopération régionale s'accompagne d'une approche globale de la sécurité où un lien est fortement établi entre réformes politiques, développement économique et sécurité[320]. Dans ce contexte, le besoin d'un nouvel élan du cadre multilatéral euro-méditerranéen va ouvrir la voie à l'évolution du cadre régional euro-méditerranéen peu en phase avec elle. Compte tenu de la nature des questions stratégiques régionales, l'UpM qui se présente comme une opportunité de relance de la dimension multilatérale euro-méditerranéenne indispensable après l'élargissement mais indépendamment de la PEV, va montrer rapidement ses limites en vue de dépasser les difficultés du dialogue politique multilatéral (Titre 1). Bien que la dimension sécuritaire du cadre politique multilatéral euro-méditerranéen reste davantage liée à la PEV, le cadre bilatéral de la PEV n'est pas en totale adéquation avec les enjeux sécuritaires géostratégiques en Méditerranée (Titre 2).

[318] E. LANNON, *La politique méditerranéenne de l'Union européenne ; pour une politique euro-méditerranéenne commune fondée sur une géopolitique de proximité Pan-euro-méditerranéenne*. Thèse pour le doctorat de troisième cycle en droit communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes 1, mars 2002, p. 85.
[319] Déclaration de Barcelone, *préc*.
[320] R. RHATTAT, « La dimension sécuritaire de la politique européenne de voisinage », *in L'Union européenne et ses espaces de proximité, Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union*, sous la direction de G. ROUET, n° 1, Éditions Bruylant, 2007, p. 239.

TITRE 1 :
L'IGNORANCE PAR LA PEV DU CADRE MULTILATERAL EURO-MEDITERRANEEN OUVRANT LA VOIE A L'EMERGENCE PROBLEMATIQUE DE L'UNION POUR LA MEDITERRANEE (UPM)

Le débat autour de la coopération multilatérale euro-méditerranéenne est relancé à partir de 2007 avec l'initiative française connue sous le nom d'Union Méditerranéenne (UM). C'est une troisième initiative qui s'ajoute au cadre relationnel existant entre l'UE et ses voisins méditerranéens du Sud au sein du PEM et de la PEV. Les propos tenus par le Président de la République française à Toulon, en pleine campagne présidentielle, et surtout à Tanger en novembre 2007, ouvrent le grand débat sur l'avenir et le devenir des relations euro-méditerranéennes depuis l'échec du dixième anniversaire du PEM à Barcelone en 2005. Cette initiative française lance la réflexion sur leur place dans les relations extérieures de l'UE tant à propos de la nature de leur cadre général que de leur architecture institutionnelle[321]. Ce débat persiste jusqu'à l'élaboration de la version finale du projet français présentée à Paris le 13 juillet 2008 sous le nom de « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » qui deviendra plus tard l'Union pour la Méditerranée (UpM)[322].

Le statut juridique de l'Union pour la Méditerranée reste insaisissable. Certains auteurs ont présenté l'UpM comme une organisation internationale intergouvernementale autour du bassin méditerranéen alors que son acte fondateur est une déclaration politique identique à la Déclaration de Barcelone[323]. Elle n'est pas une organisation internationale, bien qu'elle réunisse certaines de ses caractéristiques dans un document politique constitutif qui fixe les lignes directrices d'une organisation institutionnelle avec des organes de nature intergouvernementale. Toutefois, la Déclaration de Paris (déclaration fondatrice de l'UpM) reste un document politique loin d'être un Traité au sens du droit international public et loin d'être un accord entre les pays membres. Avec son organisation institutionnelle intergouvernementale paritaire, l'UpM pourrait toutefois se définir, par

[321] F. SENDAGORTA, *Une année de débat et de clarification*, (IEMed 2008), Édition Institut européen de la Méditerranée, 2008, p. 165.
[322] C'est lors de de la première réunion ministérielle des ministres des Affaires étrangères, à Marseille, les 3 et 4 novembre 2008 que l'organisation est rebaptisée « Union pour la Méditerranée ».
[323] R. ALIBONI et F. AMMOR, *Under the Shadow of "Barcelona": From the EMP. to the Union for the Mediterranean*, EuroMeSCo paper n° 77, janvier 2009, p. 4.

rapport au précédent processus de Barcelone, comme une réforme profonde de l'architecture institutionnelle multilatérale euro-méditerranéenne et plutôt un cadre de coopération sectorielle ouvrant la voie à un dialogue politique étroit plus équilibré.

En effet, héritière du projet français, l'UpM est censée renforcer les éléments « fructueux » du Processus de Barcelone[324] et revaloriser les relations euro-méditerranéennes, « *en intégrant un meilleur partage de la responsabilité dans le cadre de leur coopération multilatérale et en procurant des avantages concrets aux citoyens de la région* »[325]. L'UpM se présente comme une opportunité pour l'UE de réaffirmer son engagement envers les pays du Sud de la Méditerranée après l'aboutissement de l'élargissement vers l'Est compte tenu des résultats mitigés du PEM. Finalement, le dialogue multilatéral se fond dans le nouveau cadre de l'UpM, sans que la PEV ait une influence directe sur celui-ci. Cette nouvelle relance reste dans la continuité du dialogue euro-méditerranéen qui, en grande difficulté, n'a pas réussi à présenter une redéfinition convaincante du partenariat avec les voisins méditerranéens du Sud après l'échec barcelonais. Toutefois, l'ensemble de l'initiative a énormément souffert de l'écart avec les objectifs énoncés conduisant à l'échec de cette tentative de refondation du cadre multilatéral euro-méditerranéen. (Chapitre 1). Malgré les contributions effectives à sa concrétisation, le nouveau cadre de l'UpM a pâti de l'absence totale de résultats de la relance du dialogue politique multilatéral mais aussi d'une redéfinition confuse de l'architecture institutionnelle euro-méditerranéenne après l'UpM (Chapitre 2).

[324] Déclaration Commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 juillet 2008, publiée officiellement sur le site de la Présidence française de l'UE, p. 1.
[325] Déclaration finale à Marseille de la réunion des ministres des Affaires étrangères du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, 3-4 novembre 2008, p. 1.

CHAPITRE 1 : L'UNION POUR LA MEDITERRANEE (UPM), L'ECHEC D'UNE TENTATIVE DE REFONDATION DU CADRE MULTILATERAL EURO-MEDITERRANEEN

Entre 2004 et 2007, le dialogue politique euro-méditerranéen a souffert du contexte politique au Moyen-Orient. A ces difficultés s'ajoutaient la marginalisation additionnelle du cadre multilatéral au regard du renforcement du cadre bilatéral par la PEV. Cette situation persiste donc jusqu'au lancement de l'initiative française sur l'Union Méditerranéenne (UM). Cette initiative permet à l'UE, pour la première fois depuis l'échec du sommet de Barcelone de 2005, l'ouverture du débat sur la véritable importance accordée à la Méditerranée dans les relations extérieures de l'UE élargie. L'entrée en vigueur de l'UpM apporte l'espoir de rompre avec la stagnation des relations euro-méditerranéennes en général, et avec celle du dialogue politique multilatéral en particulier.

Face aux résultats mitigés du Processus de Barcelone et à une relance essentiellement bilatérale des relations euro-méditerranéennes dans le cadre de la PEV, la dimension multilatérale des relations euro-méditerranéennes nécessitait une réelle nouvelle impulsion. À force de modifications, l'esprit même de ce nouveau projet s'est trouvé profondément compromis. Son ambition initiale, qui reste, pour nous, contre-productive car elle se voulait en rupture avec Barcelone, disparaît au profit de solutions alternatives. L'UpM ne s'est pas montrée assez engagée dans le renforcement des bases politiques de Barcelone pour lui donner un nouvel élan. Ainsi, alors que la PEV est une politique essentiellement bilatérale, l'Union pour la Méditerranée (UPM) s'est présentée comme une opportunité de refondation du cadre multilatéral euro-méditerranéen (section 1). Mais, confrontée aux vices conceptuels de base et à son incapacité à réagir aux évolutions politiques régionales, l'expérience de l'UpM s'est conclue sur un échec qui a conduit et conduit toujours à une paralysie totale du dialogue politique multilatéral euro-méditerranéen (section 2).

<u>Section 1</u> : l'UpM, une redéfinition du cadre multilatéral euro-méditerranéen faiblement en harmonie avec la PEV

La PEV n'a pas été un facteur de relance du cadre multilatéral euro-méditerranéen. Au contraire, elle a été un élément d'affaiblissement indirect, avec le renforcement des relations à travers les plans d'action à caractère bilatéral, sans proposition d'alternatives multilatérales aux défaillances de la coopération régionale euro-méditerranéenne. Le projet initial d'Union Méditerranéenne représente une rupture avec le processus de Barcelone et avec son caractère global euro-méditerranéen. À terme, l'européanisation de cette initiative et la référence expresse au Processus de Barcelone vont profondément transformer l'initiative française initiale (§ 1) où le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen reste indépendamment articulé avec l'architecture de voisinage de l'UE élargie (§ 2).

§ 1. - La genèse mouvementée d'une initiative emblématique : De l'Union Méditerranéenne (UM) à l'Union pour la Méditerranée (UpM)

Parmi les différentes tentatives de relance politique et sectorielle du PEM, l'initiative française constitue la première occasion de remise en cause de la conception du Processus de Barcelone. La France a voulu une initiative capable de rééquilibrer les rapports de force intereuropéens, semblable à celle qui a permis le lancement du Processus de Barcelone en contrepartie de l'ouverture de négociations d'adhésion avec les pays PECO. Pour elle, seule une nouvelle initiative régionale d'ampleur devait permettre à la fois de répondre au risque de marginalisation de la Méditerranée avec l'élargissement et de renforcer la dimension régionale des relations euro-méditerranéennes affaiblies par le caractère fortement bilatéral de la PEV. De plus, c'était aussi la première fois qu'une proposition nationale ou européenne tentait de rompre avec la conception euro-méditerranéenne de la coopération de l'UE et ses États membres avec les voisins du Sud en proposant une Union politique entre les États membres riverains en priorité[326] et leurs voisins méditerranéens du Sud (A). À la suite d'une telle proposition de rupture, les ajustements postérieurs montreront l'ampleur des oppositions, ce qui aboutira à un ajustement de la proposition de l'UpM avec le Processus de Barcelone (B).

[326] Même si l'initiative française laisse la porte ouverte aux autres États membres non riverains s'ils le souhaitent, mais sans que ces pays soient, *de facto*, concernés.

A. L’initiative française initiale, une rupture avec l’approche euro-méditerranéenne de la coopération autour de la Méditerranée

Avec le discours du futur Président de la République française à Toulon, en pleine campagne présidentielle, et surtout à Tanger après son élection, la question méditerranéenne est de retour au niveau européen. Cette fois, la question d’un élan politique global de l’Europe vers la Méditerranée est accompagnée de sérieuses craintes autour de l’avenir du projet euro-méditerranéen. Malgré les changements notables entre cette allocution de Nicolas Sarkozy Président et le discours du candidat à Toulon (1), puis à Tanger, l’initiative a suscité différentes réactions concernant la place assurée à l’UE et le lien avec le Processus de Barcelone (2).

1) Le discours de Toulon : une conception de la coopération méditerranéenne en rupture avec l’approche euro-méditerranéenne

Le discours prononcé par le candidat Sarkozy à Toulon, le 7 février 2007, s’inscrit dans un contexte électoral national marqué par le thème de la « rupture » et s’adresse aux électeurs français. Le discours aborde la question méditerranéenne à travers une approche proprement française[327]. Malgré cela, certains traits de ce long discours méritent d’être dégagés pour pouvoir comprendre l’évolution de l’initiative française. Dans ce discours, sont présentées les grandes lignes de la nouvelle initiative envers les voisins méditerranéens du Sud qui s’inscrit dans le cadre de la nouvelle orientation que le futur Président français compte alors donner à l’action extérieure de la France[328]. Il considère que la relance de la coopération autour de la Méditerranée constitue la réponse à un défi prioritaire non pas pour l’Union mais plutôt pour les États membres méditerranéens. Pour cela, la France doit prendre l’initiative, « *avec le Portugal, l’Espagne, l’Italie, la Grèce et Chypre* », d’une Union Méditerranéenne qui aura pour vocation de « *travailler étroitement avec l’UE et de développer, un jour, avec elle, des Institutions communes* ».

La conception française de rupture s’explique par deux raisons de principe. Premièrement, elle s’inscrit dans la volonté de dépasser le Processus de Barcelone qui « *n’a*

[327] Le choix de la ville de discours et les références au passé placent l’initiative dans une vision française postcoloniale de ses relations avec le Maghreb.
[328] B. KHADER, « De l’"Union Méditerranéenne" au "Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée" : européanisation d’une idée française », *Géostratégiques* n° 21, Novembre 2008, pp. 31-90, p. 35.

pas atteint ses objectifs »[329] et qui n'a donc jamais réussi à relever les défis du bassin méditerranéen. Dans la conception barcelonaise, « *le commerce avait pris seul le pas sur tout le reste* » alors que « *cette frontière invisible qui depuis si longtemps coupa en deux la Méditerranée* »[330] n'a jamais été démantelée. Deuxièmement, elle part du besoin d'un rééquilibrage de l'action extérieure de l'UE élargie en faveur de la Méditerranée après l'élargissement vers l'Est et le Centre. La nécessité de cette approche de rupture provient de l'échec du processus de Barcelone qui était devenu assez « *prévisible dès lors que la priorité de l'Europe était à l'Est* »[331]. Ainsi, l'Union méditerranéenne a pour ambition de remédier aux manques du processus de Barcelone en s'appuyant davantage sur la coopération que sur le commerce[332]. Pour la France, cette initiative consacre ainsi l'échec du cadre euro-méditerranéen tel qu'il fut défini en 1995. Pour elle, suite à l'échec du Sommet de Barcelone 2005, l'espoir de réussir à relancer le PEM s'éloigne et la tendance s'installe donc de la nécessité d'une rupture permettant de rechercher par d'autres moyens « *de dépasser les dysfonctionnements du partenariat euro-méditerranéen* »[333].

Par ailleurs, le discours confirme encore une fois la position de Nicolas Sarkozy qui s'oppose systématiquement à toute adhésion turque à l'UE et tente de présenter ce projet comme une alternative. Après avoir précisé que la Turquie « *n'a pas sa place dans l'UE parce qu'elle n'est pas un pays européen* » bien qu'elle reste « *un grand pays méditerranéen avec lequel l'Europe méditerranéenne peut faire avancer l'unité de la Méditerranée* » [334], le discours inscrit l'Union Méditerranéenne dans une perspective d'alternative à l'adhésion de la Turquie. Le discours fixe quatre piliers d'actions avec, pour premier pilier : une politique de l'immigration choisie face à une immigration non maîtrisée ; pour deuxième pilier : une action contre les problèmes environnementaux avec des politiques écologiques communes à tous les pays méditerranéens ; pour troisième pilier : le co-développement sur lequel pourrait reposer une Union Méditerranéenne, avec un développement solidaire à travers la reconnaissance d'un intérêt méditerranéen commun ; et pour quatrième pilier : la mise en

[329] Nicolas Sarkozy, Discours à Toulon du 07/02/07, à consulter sur : http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Sarkozy&p=2007-02-07
[330] *Ibid.*
[331] *Ibid.*
[332] Fiche de synthèse sur l'Union pour la Méditerranée, de l'Institut MEDEA, à consulter sur : http://www.medea.be/fr/themes/cooperation-euro-mediterraneenne/union-pour-la-mediterranee/
[333] Jean-Robert HENRY La Méditerranée de Sarkozy, p. 1, publié sur le site : http://www.jfcconseilmed.fr/
[334] *Ibid.*

place d'une coopération intégrée pour lutter ensemble contre la corruption, le crime organisé et le terrorisme.

Au niveau institutionnel, l'Union méditerranéenne s'inspire du processus de la construction européenne. Le projet propose la mise en place d'une présidence tournante comme dans l'UE, la création d'un « Conseil méditerranéen » doté d'un pouvoir décisionnel similaire au Conseil européen et d'une Banque méditerranéenne d'investissement pour financer les projets communs aux pays de cette nouvelle Union[335]. Enfin, l'objectif de la France dans la politique méditerranéenne de l'Union ne doit pas se limiter à des réorganisations institutionnelles. Le discours de Toulon trouve sa philosophie et sa conception originale dans les recommandations du rapport en faveur d'une Union consistant à « *promouvoir la mise en place de projets concrets avec des acteurs régionaux, des entreprises, des municipalités, des ONG, des syndicats et diverses associations. Ces projets devraient couvrir des domaines essentiels pour les populations et s'adresser à des publics identifiés : projets Erasmus, audiovisuels, coopérations dans les domaines de l'agriculture, l'énergie, le logement* »[336].

Le discours de Toulon pourrait ainsi représenter une date marquante dans l'évolution des relations euro-méditerranéennes. C'est la première fois depuis Barcelone qu'une réflexion française, adressée en particulier aux pays d'un État membre méditerranéen, conduit à l'élaboration d'une nouvelle initiative pour la Méditerranée. La réponse à l'échec de Barcelone et au déséquilibre entre les voisins méditerranéens du Sud et de l'Est de l'UE s'inscrit dans une logique proprement française qui tente de redéfinir une « Politique arabe de la France ». En effet, l'inspiration directe de l'initiative française semble provenir du rapport Avicenne rendu public le 23 avril 2007[337] qui s'inscrit dans la recherche d'une nouvelle « *politique volontariste de la France au Maghreb et au Moyen-Orient* »[338].

Dans ce rapport, les membres d'un groupe de chercheurs et diplomates français impliqués dans les relations entre la France et les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-

[335] P. BOCQUILLON, P. CONFAVREUX, O. VOIONMAA, « L'Union Pour la Méditerranée, une vraie chance pour le sud de l'Europe? », Publication Pollens, 2007, p. 18 à consulter sur http://www.pollens.ens.fr/dossiers/mediterranee/upm.pdf

[336] Nicolas Sarkozy, Discours à Toulon du 07/02/07, *préc.*

[337] B. KHADER, « De l'Union Méditerranéenne au Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée : européanisation d'une idée française », *préc.*, p. 36.

[338] Rapport « Maghreb - Moyen-Orient, Contribution pour une politique volontariste de la France », *Avicenne,* 23 avril 2007, www.ifri.org/downloads/Avicenne_DBauchard0407.pdf

Orient, se disent « *convaincus que la France se doit d'entretenir des relations politiques, économiques et culturelles fortes avec les pays d'une zone particulièrement sensible où elle a des intérêts vitaux* ». Le rapport montre clairement une hostilité au Processus de Barcelone et dresse un bilan mitigé du partage des responsabilités entre le Nord et le Sud. En effet, il considère que, malgré l'ampleur des « *sommes engagées* », le Sud de la Méditerranée demeure une zone où les réformes politiques et économiques restent à faire et où le développement économique et social est insuffisant. Ledit rapport propose une meilleure organisation de la politique étrangère de la France fondée sur une politique maghrébine volontariste et une approche transrégionale des nouveaux enjeux[339]. Le rapport suggère des améliorations institutionnelles que l'on verra dans la Déclaration de Paris. Il pose le principe de la coprésidence par le Nord et le Sud. Un Secrétariat permanent, mixte dans sa composition, pourrait aussi être institué, il préparerait les réunions régulières au niveau des ministres ou des experts. Il prévoit également l'institutionnalisation des conférences ministérielles sectorielles (Économie, Intérieur, Justice, Commerce extérieur), et la création d'une Banque euro-méditerranéenne[340].

Pour Dorothée Schmid, même si la France (avec l'Espagne) fut à l'origine du Processus de Barcelone, elle a toujours entretenu avec celui-ci une relation pour le moins ambiguë[341]. La Méditerranée est ainsi pensée dans une double perspective nationale et européenne, qui induit une sorte de schizophrénie conceptuelle et administrative. Face à « *la tentation de l'Est qu'introduisent les Allemands* », la France avait tout intérêt à garder le Processus de Barcelone « *au centre de l'architecture des politiques européennes* »[342]. Toutefois, soucieuse de défendre son « *pré carré* » en dehors du strict cadre euro-méditerranéen, la France a continué à entretenir des relations bilatérales privilégiées avec ses anciennes colonies tant au Maghreb qu'au Proche-Orient[343].

[339] *Ibid*., Paragraphe 1.
[340] *Ibid*., Paragraphe 4.
[341] D. SCHMID, « France and the Euro-Mediterranean partnership: the dilemmas of a power in transition », *in* Richard YOUNGS et Haizam Amirah FERNANDEZ, *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, FRIDE/Elcano, Madrid, 2005, p. 96.
[342] D. SCHMID, « L'Union pour La Méditerranée, coup d'essai de la diplomatie Sarkozyenne ? », Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales (www.afri-ct.org) Annuaire Français de Relations Internationales Volume X, 2009 1, p. 4.
[343] D. SCHMID, « France and the Euro-Mediterranean partnership: the dilemmas of a power in transition», *préc*., p. 101.

2) <u>La persistance de la volonté de rupture dans le discours de Tanger</u>

Avec le discours de Tanger, la Méditerranée est l'objet d'une attention renouvelée. L'initiative française réussit à remettre la Méditerranée au cœur de la priorité extérieure de l'UE pendant plusieurs mois[344]. Le discours évoquant l'affaiblissement de l'objectif du PEM en général et du dialogue politique multilatéral en particulier suscite une large concertation parmi les acteurs du PEM ; d'autant plus que cette initiative s'adresse principalement aux pays riverains (a) tout en s'affichant dans une démarche purement nationale (b).

a) L'Union Méditerranéenne adressée principalement aux pays riverains

Quelques mois après son élection et lors d'une visite officielle au Maroc, le Président français adresse sa proposition, cette fois aux voisins Sud méditerranéens. Dans son discours prononcé à Tanger le 23 octobre 2007, la proposition française se concrétise et devient plus explicite avec des propos « *plus pragmatiques et presque pédagogiques*[345] ». Le discours part encore une fois du principe selon lequel le Processus de Barcelone n'a pas répondu aux attentes, s'est enfermé dans un dispositif technique très complexe et ne peut plus répondre aux besoins de la région. Il se base notamment sur « *l'insuffisance des ressources mises à disposition du partenariat, la faiblesse institutionnelle et une faible appropriation par les partenaires méditerranéens* ».

En effet, il part d'une observation selon laquelle, douze ans après la Déclaration de Barcelone, le bilan du PEM n'a jamais été à la hauteur des ambitions affichées. La marginalisation de la Méditerranée s'est accrue avec un écart de richesse entre les deux rives qui est le plus important du monde entre deux régions frontalières[346] et un taux d'investissement du Nord vers le Sud anormalement bas[347]. L'Union européenne ne réalise que 2,3 % de ses investissements directs étrangers au sud de la Méditerranée[348]. De plus, la réflexion française part du principe selon lequel une Union européenne avec un centre de

[344] T. SERGE, « L'Union pour la Méditerranée : un héritage contrasté mais une continuité indispensable », *Outre-Terre*, 2009/3 n° 23, p. 19-29. p. 19.
[345] B. KHADER, « De l'"Union Méditerranéenne" au "Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée" : européanisation d'une idée française », *préc*., p. 39.
[346] Écart de PNB/an/habitant variant de 1 à 10.
[347] En comparaison, les États-Unis dirigent 20 % de leurs IDE vers l'Amérique centrale et latine, le Japon plus de 25 % vers l'Asie du Sud. Le taux de change dans les pays d'Afrique du Nord est trois fois supérieur à celui mesuré dans l'Union européenne. Compte tenu de la vitalité démographique, le maintien du niveau actuel d'emploi dans les pays du Maghreb suppose la création de 40 millions d'emplois supplémentaires d'ici à 2020. (Source Eurostat 2008).
[348] Soit 5,860 milliards d'euros en 2006 (Source Eurostat 2008).

gravité de plus en plus au centre et à l'est, n'a pas mobilisé l'ensemble des moyens disponibles au service du renforcement des relations euro méditerranéennes et est restée essentiellement concentrée sur les pays d'Europe centrale et orientale[349]. Toutefois, l'initiative française n'est pas claire sur le financement des projets proposés et sur les moyens de mettre en place un plan strictement méditerranéen qui puisse conserver un financement européen important. Tous les engagements politiques ambitieux de l'UE, dès le processus de Barcelone (PEM, PEV, et les autres initiatives à caractère économique, culturel…), n'ont pas suffi à maintenir en place les bons engagements. Il faut passer à la vitesse supérieure et « *tout imaginer pour tout changer* » afin que la Méditerranée réussisse à basculer « *vers le bon côté* »[350].

Dans cette perspective, la Méditerranée ne doit pas mettre deux blocs l'un face à l'autre, il faut au contraire qu'ils forment une communauté des pays riverains de la Méditerranée égaux en droits et en engagements. À l'instar de l'Europe qui a commencé par le charbon et l'acier et poursuit avec le nucléaire, l'Union Méditerranéenne commencera par le développement durable, l'eau, l'énergie et le transport[351]. C'est donc une *Union des projets* « à géométrie variable » entre les partenaires méditerranéens et les États membres méditerranéens de l'UE qui permettra de faire de la Méditerranée le plus grand laboratoire du Co-développement comme l'a déjà recommandé le rapport Avicenne. Néanmoins, une démarche du type « *tout recommencer au début* » pourrait se révéler très coûteuse[352] pour la crédibilité de l'action extérieure de l'UE. C'est la première fois depuis la Déclaration de Barcelone qu'une initiative trace une ligne de démarcation au niveau de l'UE entre les États membres riverains et les autres États membres. La proposition française reste silencieuse sur la question de l'engagement stratégique de l'UE envers les pays méditerranéens prévu même avant la Déclaration de Barcelone.

---

[349] Fonds MEDA : environ 10 milliards d'euros sur la période1995-2005 ; Fonds consacré par l'élargissement à l'Est : 40 milliards d'euros. Depuis 2005, les moyens financiers augmentent. Ils s'appuient sur les crédits du programme MEDA (8 milliards d'euros pour la période 2006-2013) qui financent des actions bilatérales et régionales (10 % de l'enveloppe), tandis que des prêts sont accordés à la Méditerranée par la Banque européenne d'investissement (8,7 milliards d'euros pour la période 2007-2013) ; ces prêts ont été augmentés grâce à la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIS), lancée en octobre 2002.

[350] Discours du président de la République Française sur le thème de l'Union de la Méditerranée, Palais Royal Marshan, Tanger 23 octobre 2007 : http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&cat_id=7&press_id=572.

[351] Discours du président de la République Française sur le thème de l'Union de la Méditerranée, *préc.*

[352] *L'Union pour la Méditerranée, le potentiel de l'acquis de Barcelone*, Rapport ISSE n° 3, novembre 2008, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, *préc*., p. 8.

Ainsi, la construction de l'UM devient comparable à la construction européenne basée sur une « *volonté politique plus forte que le souvenir de la souffrance* »[353]. Même si l'initiative française précise que la construction de l'UM ne sera pas comparable au modèle de l'UE, et que probablement elle sera une expérience unique, elle garde un parallélisme entre les deux entités. Or, la construction européenne est un projet post-conflictuel qui résulte de la prise de conscience européenne visant à rompre le cercle vicieux de la concurrence meurtrière. Les positions européennes sont assez anciennes mais leur concrétisation n'a eu lieu qu'après la fin des conflits militaires et l'établissement de la paix en Europe après la deuxième guerre mondiale. Or, la situation méditerranéenne reste différente. Même s'il n'y a pas de conflits entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, la persistance des conflits et des tensions seulement au Sud ne permet pas véritablement d'établir un parallélisme entre la construction européenne et la construction méditerranéenne ou euro-méditerranéenne.

Malgré un discours prétendument voulu de « rupture » et qui tient à ne pas « *confondre l'UM avec le Processus de Barcelone* », l'Union Méditerranéenne n'a pas vocation à remplacer les initiatives en place. Elle est appelée à donner un nouvel élan mais la Commission européenne doit être associée à l'UM. Pourtant, le discours ne précise pas comment cette « convergence » vers le même but sera articulée. En dehors de la Déclaration d'intention politique, les études de faisabilité ne sont pas encore prêtes et finalisées. On en reste à des Déclarations d'intention sans pour autant avoir un projet complet bien préparé.

b) La persistance du caractère national de la réflexion de l'initiative française

Le 5 décembre 2007, la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française publie un rapport d'information sur le thème « *Comment construire l'Union méditerranéenne* »[354], qui s'aligne sur le discours de Tanger, surtout vis-à-vis de son caractère strictement méditerranéen et intergouvernemental. La mission d'information propose une Union méditerranéenne (UM) entre les États riverains, sur la base d'une adhésion volontaire de l'Union européenne et de la Ligue Arabe comme membres de

[353] *Faisons ce qu'ont fait les pères fondateurs de l'Europe*, Discours du président de la République Française sur le thème de l'Union de la Méditerranée, Palais Royal Marshan, Tanger 23 octobre 2007, http://www.ambafrance-hr.org/Discours-du-President-de-la

[354] Rapport d'information sur le thème « Comment construire l'Union méditerranéenne », 5 décembre 2007, en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 31 juillet 2007, Commission des affaires étrangères, Assemblée nationale française.

droit[355]. Encore une fois, mettre sur un pied d’égalité la participation de l’UE et celle de la Ligue arabe est une tentative de rupture avec l’acquis de Barcelone où l’UE a dû jouer un rôle central. De plus, la Ligue arabe n’est pas équivalente à l’UE tant au regard de ses compétences que de ses institutions et objectifs.

Pour autant, l’UM doit être un processus ouvert en permanence à l’ensemble des États qui le souhaitent, notamment aux autres membres de l’Union européenne. Le périmètre de l’UM serait donc modulable en fonction des projets. Elle recense ainsi deux autres périmètres géographiques et politiques possibles : un périmètre large, basé sur celui du processus de Barcelone et un périmètre restrictif, à partir du « dialogue (5+5) ». Le sommet de lancement prévu en juin 2008 peut, dès lors, s’organiser autour de deux réunions distinctes : l’une en format restreint, limitée aux seuls pays riverains de la Méditerranée[356] qui auraient le statut de membres permanents de l’UM, l’autre élargi à l’ensemble des pays qui le souhaiteraient, notamment les autres États membres de l’Union européenne, selon les projets communs mis en œuvre, avec le statut de membres non permanents de l’UM.

En somme, ce rapport d’information de l’Assemblée nationale française montre bien que ses rédacteurs tentent d’utiliser la critique objective du Processus de Barcelone pour justifier son dépassement et un retour légitime à une action française dans le but de redresser la place de la France en Méditerranée en dehors du cadre collectif de la diplomatie européenne. Avec les élargissements successifs de l’UE, l’Allemagne a étendu son champ d’influence économique et politique. Toutefois, la France reste, en tant que puissance mondiale, une force régionale méditerranéenne de premier rang. Walid Arbid considère que la politique extérieure de la France s’est articulée principalement autour de la diplomatie nucléaire, de l’engagement européen et des zones d’influence à travers le maintien d’une sphère d’influence, notamment en Afrique et au Moyen-Orient en s’appuyant sur des pays arabes méditerranéens : au Maghreb notamment sur le Maroc, la Tunisie et l’Algérie, et au

[355] Plus tard, lors de la période préparatoire du Sommet de Paris de 2008, la question de la participation de la Ligue des États arabes aux réunions de l’UPM va cristalliser le débat. Schématiquement, Israël et de nombreux pays européens ne souhaitaient pas une participation de la Ligue arabe différente de celle qu’elle avait dans le Processus de Barcelone, soit une participation limitée aux réunions des ministres des Affaires étrangères. Un point d’équilibre longuement négocié a été trouvé à Marseille. La Ligue arabe participe désormais à toutes les réunions de l’UPM et à tous les niveaux.

[356] Ainsi que trois pays non riverains mais bien à proximité de la Méditerranée : le Portugal, la Mauritanie et la Jordanie.

Moyen-Orient sur le Liban et la Syrie[357]. L'action diplomatique de la France en Méditerranée est toujours liée à son souhait d'être un acteur dans le processus de paix au Moyen-Orient[358]. Cette démarche de l'UM consistait donc à faire de la thématique méditerranéenne un instrument pour valoriser son rôle international[359].

Ainsi, avec la démarche de l'UM, la France tente de redéfinir les relations de l'Europe avec la Méditerranée en complémentarité avec la politique arabe de la France et la politique méditerranéenne. Ainsi, même si, dans le passé, la France s'était efforcée d'imposer l'idée d'un partenariat euro-méditerranéen en équilibre avec le principe de l'ouverture de l'adhésion avec les pays PECO, elle désire cependant compenser sa politique arabe en restant le leader de ce processus euro-méditerranéen. Ceci signifie que la France a choisi de maximiser son leadership européen à travers la Méditerranée mais aussi son leadership méditerranéen à travers l'UE. Toutefois, bien que les premières réflexions sur l'initiative française restent à caractère national, la France est bien consciente qu'elle ne peut mener une telle action en dehors d'un cadre européen[360], mais peut cependant se prévaloir d'un certain nombre de capacités et donc affirmer un leadership au sein de la diplomatie européenne collective[361].

B. <u>L'ajustement euro-méditerranéen de l'initiative française (UM)</u>

Après avoir exposé solennellement sa vision dans deux discours, le Président français a cherché à garder l'avantage en dépit des oppositions. L'initiative française perturbe en effet toute la démarche des relations euro-méditerranéennes[362] avec une proposition qui rompt profondément avec toute l'approche établie dès la Déclaration de Barcelone en 1995. Par la suite, le projet initial devrait intégrer une série de remaniements et de correctifs qui

357 W. ARBID, « France-Liban : Une nécessaire entente cordiale », article dans Méditerranée, Moyen-Orient Deux siècles de relations internationales, sous la direction de W. ARBID, S. KANCAL, J-D. MIZRAHI, S. SAUL et V. TURCICA, L'Harmattan, septembre 2003, p. 584.

358 La fin de la guerre froide a constitué un défi important pour les principales puissances internationales nécessitant la redéfinition de leurs politiques afin de ne pas perdre leurs rôles. La France, comme les autres moyennes puissances, a dû adapter sa politique extérieure à la situation nouvelle.

359 *Ibid*., p. 216-219.

360 Selon la vision française, dans le cadre de la politique méditerranéenne de l'Europe, le concept de politique arabe de la France va être remplacé par celui de politique méditerranéenne avec l'initiative méditerranéenne relancée par la France au début des années 1990.

361 A. CHERGUI, *La politique méditerranéenne de la France : entre diplomatie collective et leadership*, l'Harmattan, Paris, 1997, p. 9.

362 J.-R. HENRY, « Initiative française en Méditerranée : un retour à la case départ ? », IEMed 2008, p. 39.

l'éloignent sensiblement du schéma d'origine et le replacent progressivement dans le cadre et la démarche du processus de Barcelone[363]. Le projet de l'UM proposé par le candidat Sarkozy à Toulon durant la campagne électorale française, puis à Tanger, a été fortement révisé avant l'élaboration du projet définitif lors du sommet de Paris. Les chefs d'État ou de Gouvernement des pays riverains sont donc invités à un sommet en juillet 2008 à Paris afin de jeter les bases de l'UM politique, économique et culturelle fondée sur « *le principe de l'égalité stricte entre les pays riverains* ». Ce projet a en effet suscité des réactions sceptiques pour la plupart avant de s'ajuster après l'Appel de Rome (franco-italo-espagnol) de décembre 2007 (1) et avant son appropriation définitive par l'UE et tous les États membres au Conseil européen de mars 2008 (2).

1) L'appel de Rome : la première inflexion de l'Union Méditerranéenne face aux réactions d'hostilité au projet initial

Le projet de l'UM a soulevé certaines critiques, mettant en cause son caractère unilatéraliste d'autant qu'aucune consultation préalable à son élaboration n'a été effectuée auprès des États membres, de l'UE ou de ses institutions. Au niveau européen, les réactions de ces dernières expriment leur incompréhension concernant le critère riverain de l'UM, dans le sens où le projet concerne en premier lieu les États membres méditerranéens ; elles refusent alors clairement l'initiative qui prétend réaménager les relations de l'UE avec la Méditerranée en dehors du Processus de Barcelone et de la Politique européenne de voisinage (PEV)[364].

La Commissaire chargée des relations extérieures, Benita Ferrero Waldner, critique ainsi clairement l'initiative française en annonçant que « *tous les projets qui entrent dans cette dynamique, et qui pourraient être portés par l'UE sont bienvenus. Mais cela doit entrer dans ce cadre* »[365]. Le Parlement européen s'est lui-même, à de nombreuses reprises, montré très critique sur ce projet. Son Président de l'époque, Hans Gert Pottering, considère que le Président français ne s'est pas suffisamment coordonné avec lui avant le lancement du projet, et défend les relations méditerranéennes existantes en annonçant clairement

[363] *Ibid.*
[364] M. CAMAU, « L'Union pour la Méditerranée : "rêve" méditerranéen et malaise européen », *Outre-Terre*, 2009/3 n° 23, p. 91-100. p. 92.
[365] Entretien distribué à la Conférence de Malte, organisée par MEDAC, les 27-28 octobre 2007.

qu’« *il est important que l’Union Méditerranéenne, quelle que soit la forme qu’elle prendra, renforce et approfondisse le Processus de Barcelone* »[366].

À côté de l’hostilité des institutions de l’UE, les positions des pays Sud méditerranéens ne révèlent pas un grand enthousiasme non plus sans pour autant montrer une totale opposition. Certains pays reprochent à la France le manque de concertation préalable à l’annonce d’un tel projet tandis que les pays de la rive sud ne manquent pas de noter qu’ils ont, une fois de plus, été à peine consultés[367]. Ils sont sceptiques face à l’initiative française surtout qu’avec la PEV ces pays étaient partants dans une perspective de renforcement bilatéral avec l’UE et qu’ils n’ont jamais affiché leur volonté *d’être regroupés dans un ensemble unique* avec une partie des pays de l’UE. Pour les pays du Maghreb : le Maroc affiche sa volonté d’approfondir ses relations bilatérales avec l’UE à travers le « statut avancé », la Tunisie espère avoir l’accord de l’UE pour s’engager aussi vers le statut avancé, tandis que l’Algérie, satisfaite de l’accord d’association en place ne proclame aucune volonté de renforcer ses relations avec l’UE et a préalablement rejeté la PEV. Pour les pays du Machrek : les priorités d’un pays comme le Liban restent loin de toute réflexion sur le renforcement des relations en place ; pour la Syrie, l’accord d’association n’est pas encore entré en vigueur ; Israël espère approfondir ses relations bilatérales avec l’UE et affiche son hostilité à toute relance des relations multilatérales qui imposent, dans la nature des choses, un nouveau compromis non souhaité avec les palestiniens ; pour les palestiniens, le lancement d’une union des projets, indépendamment du règlement du conflit israélo-palestinien, ne peut que susciter des inquiétudes.

De plus, le contexte dans les pays méditerranéens du Sud ne facilite pas la donne pour la diplomatie française confrontée à trois défis majeurs[368], le premier étant de convaincre la Turquie que la participation au nouveau cadre n’affecte pas les processus d’adhésion, le deuxième d’assurer la participation des pays arabes du Proche-Orient à côté d’Israël, le troisième de concilier des intérêts contradictoires entre les trois pays du Maghreb, avec notamment les tensions entre l’Algérie et le Maroc autour du conflit au Sahara et la crainte marocaine d’un rapprochement euro-algérien. De plus, l’Algérie s’oppose à la volonté tunisienne d’accueillir le siège du secrétariat de l’UpM. Cette concurrence intra-maghrébine

[366] Entretien avec le Président du Parlement européen, *El Pais*, 14 mars 2008.
[367] J.-Y. MOISSERON, « Du Processus de Barcelone à l’Union pour la Méditerranée : une gouvernance introuvable », *Géostratégiques* n° 21, novembre 2008, pp. 145-160, p. 152.
[368] D. SCHMID, « L’Union pour La Méditerranée, coup d’essai de la diplomatie Sarkozyenne ?», *préc.*, p. 6.

va conduire plus tard à l’attribution de la coprésidence à l’Égypte et du poste de Secrétaire général à la Jordanie. Face à cette situation, la diplomatie française s’efforce de convaincre les différents partenaires en multipliant promesses et concessions[369].

De toute façon, le projet entre rapidement dans un enjeu euro-européen avant de susciter de véritables réactions des autres partenaires concernés. La diplomatie française parvient à réunir les chefs d’État ou de Gouvernement de la France, d’Italie et d’Espagne dans un sommet tripartite, qui se tient à Rome le 20 décembre 2007 en présence du Président de la Commission, Romano Prodi. Le besoin de coordination s’impose aux États membres méditerranéens afin de réfléchir aux lignes directrices du projet lancé par le Président français. Au bout de quelques mois, les critiques directes ou implicites s’opposent à l’initiative de la France, risquant de l’enfermer dans une impasse. Il est clair que les États membres non méditerranéens refuseront que des moyens financiers importants soient déployés au service des seules ambitions de la France ou des autres pays riverains[370].

La participation de la Commission à travers son Président montre bien sa volonté mais aussi son obligation de cordonner les prochaines actions avec celles de l’UE. Quant à l’Espagne et à l’Italie, elles ont besoin de cette réunion pour éviter leur marginalisation face à l’action nationale française. L’Espagne s’oppose à toute tentative de marginalisation du processus de Barcelone. L’Appel de Rome[371] est donc la première inflexion du projet initial qui va modifier profondément l’UM tout en gardant certaines traces du projet de départ, notamment la reconnaissance de l’UpM comme une « Union de projets à géométrie variable » ayant pour objectif de mettre en œuvre une approche fondée *sur la notion de projets concrets.*

Il est tout d’abord intéressant de noter une première modification relative du nom de l’initiative française, qui passe d’« Union Méditerranéenne » (UM), à « Union pour la Méditerranée » (UpM). Ce changement de dénomination ne se résume pas en une simple modification linguistique. Cela renvoie à une rupture fondamentale avec l’approche française en précisant que cette Union n’a pas vocation à être une union politique entre les

[369] *Ibid.*
[370] B. KHADER, « De l’“Union Méditerranéenne” au “Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée” : européanisation d’une idée française », *préc*., p. 54.
[371] Appel de Rome pour l'Union de la Méditerranée de la France, de l'Italie et de l'Espagne, 20 décembre 2007, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/epemed_20080116_press05_/epemed_20080116_press05_fr.pdf

pays méditerranéens comparable à la construction européenne, mais plutôt une union pour le renforcement des relations méditerranéennes constituant un caractère complémentaire avec le processus de Barcelone. La simple valeur ajoutée de l'UpM devrait se limiter à « *l'élan politique qu'elle devrait donner à la coopération autour de la Méditerranée* »[372]. Cependant l'UpM sera « *le cœur et le moteur de la coopération en Méditerranée et pour la Méditerranée* » et sera fondée sur le principe de « *la coopération et non sur celui de l'intégration* »[373].

La deuxième modification par rapport au projet initial est relative à l'étendue géographique du projet. L'UpM n'aura pas vocation à remplacer un processus d'association avec les partenaires méditerranéens, ni aucun processus de négociation en cours avec l'Union européenne (notamment la Croatie et la Turquie). Depuis l'appel de Rome, l'initiative française n'a plus vocation à se substituer aux procédures de coopération et de dialogue « *mais à les compléter à travers une impulsion supplémentaire dans un esprit de complémentarité et de coopération avec toutes les institutions existantes* »[374]. Ainsi, le Processus de Barcelone et la politique européenne de voisinage *resteront centraux* dans le partenariat entre l'Union européenne dans son ensemble et ses partenaires de la Méditerranée. Avec cette position, l'Appel de Rome absorbe l'initiative française dans les cadres existants et réussit à lever les ambiguïtés sur la question de la cohérence entre l'UpM et le processus de Barcelone. Une troisième modification majeure a trait à l'élargissement de l'UpM à tous les États membres de l'Union européenne et à la rupture avec le caractère strictement riverain de l'initiative française. L'Appel de Rome confirme l'invitation française pour la tenue d'un sommet à Paris pour le 14 juillet 2008 entre les chefs d'État et de Gouvernement des pays riverains de la Méditerranée et les pays de l'Union européenne.

2) <u>L'Union pour la Méditerranée, une européanisation de l'initiative française</u>

Suite à l'Appel de Rome, le nouveau projet, devenu une initiative commune de trois pays change d'approche et de contenu, mais les critiques persistent. L'Appel de Rome est la première étape d'une série de mises au point destinées à freiner le cavalier seul français en Méditerranée. Sans grande conviction, l'Italie et l'Espagne suivent la France en imposant

[372] *Ibid.*
[373] *Ibid.*
[374] *Ibid.*

certaines modifications. Toutefois, la grande opposition va surtout venir des États membres non méditerranéens. La présidence slovène exprime publiquement sa désapprobation au cours du premier semestre 2008. Mais c’est l’Allemagne qui s’opposera à l’initiative française. La Chancelière allemande Angela Merkel exprime son refus systématique du contenu et de la démarche de l’initiative française et repousse expressément la tendance à la division des rôles implicite au sein de l’UE : à l’Allemagne l’Est, à la France le Sud[375]. Elle met en lumière la menace qu’elle représente au regard de la cohérence et de l’unité de l’UE. Elle déclare le 5 décembre 2007, dans une conférence à Berlin, que même s’il se peut « *que l’Allemagne se sente pour ainsi dire plus concernée par l’Europe Centrale et Orientale et la France plus attirée du côté de l’Union Méditerranéenne : ceci pourrait alors libérer des forces explosives dans l’Union Européenne et cela je ne le souhaite pas* ». Pour la Chancelière du plus grand pays européen, il y aurait des risques graves d’éclatement de l’UE « *si des Unions Périphériques se mettaient en place* »[376].

L’Allemagne, et derrière elle une partie des États membres du Centre et du Nord, tient alors à s’assurer que la nouvelle organisation ne viendra pas concurrencer l’Union européenne ou le processus de Barcelone. Ils ne veulent pas se voir contraints de financer le coût d’une nouvelle impulsion à la politique arabe de la France, par le biais de la participation de l’Europe. Une opposition aussi virulente du pays qui est le plus grand bailleur de l’UE oblige la France à revoir ses ambitions et à les replacer dans un cadre européen[377]. Le consensus final obtenu entre la France et l’Allemagne se traduit ainsi par la Déclaration du Conseil Européen des 13 et 14 mars 2008 intitulée : « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » et met fin à la confusion juridique sur l’avenir de l’initiative française. La dénomination finale retenue insiste sur la complémentarité et montre une expansion des compromis telle que la quasi-totalité des principes fondateurs de l’initiative principale ont été abrogés. Le projet originel a été complètement absorbé par le Processus de Barcelone dans un esprit de complémentarité et d’accompagnement, ce qui permet de s’interroger légitimement sur ce qui reste de l’ambition initiale, surtout lorsque le Conseil européen approuve le principe « *d’une Union pour la Méditerranée qui englobera*

[375] D. SCHMID, « L’Union pour La Méditerranée, coup d’essai de la diplomatie Sarkozyenne ? » *préc*., p. 6.
[376] J.-Y. MOISSERON, *Du Processus de Barcelone à l’Union pour la Méditerranée : une gouvernance introuvable*, *préc*., p. 155.
[377] S. SUTOUR, intervention dans le cadre du débat sur le « Bilan et avenir de l'Union pour la Méditerranée », Sénat Français, Journal officiel de la République française, session ordinaire de 2010-2011, 16 Février 2011, Compte rendu intégral, p. 1474.

les États membres de l’UE » mais aussi « *les États riverains de la Méditerranée qui ne sont pas membres de l’UE* ».

Les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles montrent que le consensus entre les États membres, mais surtout entre la France et l’Allemagne, s’est réalisé au détriment de la conception française, ce qui représente un échec de la diplomatie française face à la capacité de la diplomatie allemande à défendre une certaine vision des relations méditerranéennes[378]. Selon la Chancelière allemande, l’UpM a été européanisée avec un acquis barcelonais comme élément de base. Les conclusions de la Présidence changent intégralement la proposition française au profit d’une confirmation de la nature européenne de l’UpM – alors que l’UM se voulait une Union politique strictement réservée aux pays méditerranéens du Nord et du Sud –, mais aussi de sa nature euro-méditerranéenne avec la référence au Processus de Barcelone, alors que le projet initial s’est démarqué par rapport à l’approche de ce Processus.

C’est dans sa communication du 20 mai 2008 sur l’UpM que la Commission va garder comme ligne directrice le caractère de compromis entre les ambitions françaises affichées et la communautarisation définitive de l’initiative française. La communication réaffirme la prédominance des institutions européennes sur la politique euro-méditerranéenne – processus de Barcelone –, au sein de laquelle l'Union pour la Méditerranée a été intégrée. Pour la Commission, l’objectif de l’UpM sera de renforcer et de redynamiser la relation entre l’UE et l’intégralité du bassin Méditerranéen en s’appuyant sur l’acquis de Barcelone et sur douze ans de coopération euro-méditerranéenne. Finalement, vidé d’une grande partie de sa substance, le projet d’Union méditerranéenne laisse la place à L’UpM, qui réunit la totalité des membres de l’UE et les pays tiers méditerranéens et s’inscrit ainsi directement dans le prolongement du Processus de Barcelone. Cet équilibre reste bien présent tout au long du document. Pour concilier les deux approches, tout en saluant l’initiative française en tant qu’opportunité de relance des relations de l’UE avec la Méditerranée et en admettant le besoin de rénovation globale et l’importance de certains principes institutionnels tels que la parité et l’égalité entre les partenaires (Coprésidence, Comité permanent, Secrétariat paritaire), elle s’emploie à confirmer le choix du Conseil européen en reconnaissant aux objectifs du Processus de Barcelone une « importance vitale » incontestable.

[378] J.-R. HENRY, « Initiative française en Méditerranée : un retour à la case départ ? », IEMed 2008, p. 40.

En définitive, dans sa formule finale, l’UpM n’est plus un nouveau projet séparé des cadres préexistants ; elle n’est que l’héritière directe du Partenariat euro-méditerranéen et est appelée, dans un premier temps, « le Processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée ». Cette évolution sémantique est tout sauf insignifiante d’autant qu’elle permet d’établir un lien avec le Processus de Barcelone et d’inscrire l’UpM dans une perspective historique bien définie. De plus, l’ordre communautaire est aussi assuré expressément et substantiellement à partir du moment où le Conseil européen charge lui-même la Commission – visée par la première version de l’initiative française –, d’élaborer la communication au niveau institutionnel comme au niveau des projets, communication qui servira de document référentiel principal pour le sommet de Paris[379].

Ainsi, après tous les débats et les compromis sur l’étendue de l’initiative au niveau européen, qui ont dispersé le potentiel d’une véritable concertation sur l’avenir des relations euro-méditerranéennes, le sommet aboutit à la Déclaration de Paris (sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée). Le nombre des pays participants s’élève à 43 avec les 27 États membres de l'UE, les 10 pays du processus de Barcelone (Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie), la Croatie (pays participant à des négociations d'adhésion avec l'UE), l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro (candidats potentiels à l'UE), ainsi que la Mauritanie et Monaco. La Libye, qui a décliné l'invitation, a obtenu le statut d'observateur. La Déclaration de Paris est cependant restée très floue et générale. Les modalités de mise en œuvre du nouveau cadre seront fixées lors de la prochaine réunion des ministres des Affaires Etrangères, en novembre 2008. Quelques mois plus tard, la réunion ministérielle de Marseille rebâtit le cadre des relations euro-méditerranéennes sous le nom de « l’Union pour la Méditerranée »[380].

§ 2. - La faible interdépendance entre le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen et l’architecture de voisinage de l’UE élargie

Prévue au départ comme une réponse pour les nouveaux voisins de l’Est, la PEV s’est vue élargie aux partenaires du Sud. Ce constat doit s’inscrire dans notre réflexion pour comprendre l’absence de cohérence entre la relance bilatérale de l’après élargissement et le

[379] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la préparation de la conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Lisbonne, COM(2007) 598 final.
[380] Déclaration de Marseille 2008, *préc*., p. 1.

cadre politique multilatéral avant et après l'UpM. Même si la PEV envisageait de renforcer la coopération politique régionale et de mettre en place des programmes régionaux[381], elle a gardé, en premier lieu, un caractère clairement bilatéral. Dès la première communication, la PEV s'est montrée prudente face à la dimension multilatérale du PEM. Cette prudence s'explique, entre autre, par la crainte de remettre en cause le PEM. Au moment de la redéfinition des relations bilatérales euro-méditerranéennes par la PEV, le cadre multilatéral a été, indirectement et par omission, privé de toute forme de réforme ou de relance comparables. *A contrario*, l'élaboration du Partenariat Oriental va dévoiler le potentiel multilatéral de la PEV et donc prouver, encore une fois, l'identité originelle de la PEV conçue pour les voisins de l'Est. L'ignorance réciproque entre la PEV et le cadre multilatéral euro-méditerranéen (A) devient plus que jamais emblématique avec la mise en œuvre des cadres multilatéraux avec les voisins de l'Est qui pose la question de la cohérence de l'action de l'UE dans son voisinage (B).

A. La faible articulation entre la PEV et le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen

Quelques mois après la communication sur « l'Europe élargie -Voisinage » qui a lancé les bases de la nouvelle politique de voisinage de l'Union élargie, les ministres des pays participants au PEM prennent une position claire en faveur d'une contribution de cette nouvelle politique au renforcement de la coopération *régionale et infrarégionale*[382], en constatant que l'un de ses aspects consiste à renforcer *tous les volets du partenariat euro-méditerranéen*[383]. Malgré cet engagement d'un renforcement global de tous les volets du PEM, l'évolution de la PEV montre une difficile articulation avec le cadre politique multilatéral du PEM (1). Avec l'UpM, le manque de cohérence de l'action de l'UE s'accentue en raison de l'ignorance presque totale entre ce cadre et l'action multilatérale et la PEV (2).

1) *La difficile articulation entre la PEV et le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen du PEM*

C'est dans le contexte de résultats mitigés de l'action de l'UE en Méditerranée dans le cadre du PEM que la PEV est mise en œuvre. Cette initiative unilatérale traduit une

[381] COM (2004) 373 final, *préc*., p. 4.
[382] Conférence Euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Crête, Paragraphe 49.
[383] Conférence Euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Naples, 2-3 décembre 2003, Paragraphe 7.

approche de voisinage montrant une rupture avec le multilatéralisme partenarial du PEM. L'interrogation sur la nature des relations existantes entre la PEV et le cadre du PEM est légitime du fait de leur ambiguïté qui pose un problème de cohérence entre l'action et l'offre à entretenir avec les partenaires. Avec la volonté de préserver le cadre euro-méditerranéen, la PEV est, à la différence des pays de l'Est, dans l'impossibilité structurelle de dépasser l'acquis de Barcelone. Son potentiel pour intervenir sur les questions multilatérales et trouver les solutions à leurs défaillances fait défaut. Quelques années après la Déclaration de Barcelone, il devient clair que le PEM a véritablement besoin d'une impulsion. Un événement européen interne tel que le cinquième élargissement deviendra la raison d'une relance conséquente des relations euro-méditerranéennes. Le choix de l'UE d'inclure les partenaires méditerranéens dans une nouvelle politique de voisinage n'a pas pertinemment pris en compte la cohésion avec la dimension multilatérale euro-méditerranéenne dans sa phase barcelonaise (a) comme avec l'UpM (b).

a) La faiblesse objective du lien entre la PEV et le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen

La PEV est une offre de voisinage proposée à tous les partenaires du processus de Barcelone à titre bilatéral en dehors de tout accord régional. Elle reste une politique unilatérale européenne alors que le fondement du PEM est un document politique conventionnel plus symétrique et mieux équilibré. Or, être un voisin de l'UE est un fait géographique objectif et ne donne, en soi, aucun privilège relationnel. Être un partenaire exprime une volonté réciproque d'approfondir les relations. Cependant, c'est une invitation de la part de l'UE qui va se baser sur cette réalité géographique pour justifier la mise en œuvre unilatéralement d'un nouveau cadre.

En réalité, les rapports entre la PEV et le cadre politique multilatéral en place sont moins évidents que ce qui a été annoncé. Avec la PEV, une nouvelle qualification des relations entretenues avec les voisins méditerranéens du Sud s'est mise en place. Dans le cadre du PEM, les pays participant au projet ont été qualifiés de « partenaires ». Ce terme « partenariat » n'est jamais utilisé pour définir le cadre de voisinage. Le terme reste réservé aux communications pour évoquer le cadre du Partenariat stratégique avec la Russie[384] ou le

[384] COM (2004) 373 final p. 6. Le terme est réservé à la Russie. Du fait de la participation de Moscou à l'initiative, le nom original du principal instrument financier de la PEV fut changé et passa de « Instrument

PEM déjà existant[385]. Si le statut de « partenaire » est une donnée du PEM et est donc déjà acquis, ceci exprime une volonté d'intensifier une coopération et d'aller un peu plus loin dans la concertation régionale. La notion de cercle d'amis introduite dans la PEV implique une stratégie unifiée à tous les voisins de l'UE mais prend pas en compte la réalité de la diversité des pays voisins engagés dans une seule politique avec l'UE. La PEV joue résolument la carte de la différenciation : pour chacun des pays concernés, le niveau et l'intensité des relations à développer sont conçus en fonction du degré de partage effectif des « valeurs communes », alors que le PEM reste dans le cadre de l'assimilation totale de tous les pays. Avec les PPM, l'UE a voulu une institutionnalisation des relations à travers un dialogue politique régulier au niveau bilatéral et multilatéral. D'un côté, la PEV représente une approche relationnelle de voisinage fondée sur des méthodes comparable à l'adhésion et bien inscrite dans une démarche bilatérale. De l'autre, le PEM place la coopération bilatérale dans un cadre régional où sont gérées les questions politiques et stratégiques.

Dès l'origine, il est possible d'interpréter la volonté de la PEV de s'abstenir de toute intervention directe dans le cadre politique multilatéral comme une intention de préserver la coopération régionale et de ne pas donner un mauvais signe au cadre politique multilatéral du PEM, déjà fragilisé par les échecs. Cela s'exprime, lors des Déclarations des premières réunions après la mise en œuvre de la PEV, par une recherche de l'équilibre entre le PEM et la PEV notamment. Les Déclarations finales des conférences ministérielles défendent l'attachement commun de l'Europe à ses partenaires méditerranéens au Processus de Barcelone, appelé à être *renforcé* par la politique européenne de voisinage[386]. C'est le PEM, et non pas la PEV, qui reste la pierre angulaire des relations euro-méditerranéennes. En d'autres termes, la relation différenciée et privilégiée de la PEV avec chacun des partenaires a pour but d'atteindre des objectifs fondés sur les valeurs communes entérinées dans la Déclaration de Barcelone[387]. De cette manière, la PEV garantit à la fois un lien entre le volet bilatéral et multilatéral, mais aussi l'authenticité du cadre multilatéral face à toute éventuelle évolution de son propre cadre. Toutefois, si la Commission veut être rassurante

européen de voisinage » à « Instrument européen de voisinage et de partenariat » (IEVP). Pour une analyse du rôle de la Russie dans la PEV, voir F. TASSINARI, « The Challenges of the European Neighbourhood Policy - A Riddle inside an Enigma: unwrapping the EU-Russia strategic Partnership », *International Spectator*, vol. 40, n° 1, 2005.

[385] COM (2004) 373 final, p. 7.

[386] Conclusions de la présidence à l'issue de la réunion Euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, LA HAYE, 29 et 30 Novembre 2004, Paragraphe 2.

[387] *Ibid*., Paragraphe 1.

sur l’adéquation du renforcement bilatéral avec les coopérations régionales, elle n’indique pas clairement la manière dont ce lien sera ouvert.

Ainsi, le PEM reste un projet politique, certes gelé, mais qui arrive à fonctionner et à montrer un potentiel structurel dû à ses finalités politiques et à l’intérêt simultané de garder ce cadre même avec des résultats insuffisants. Alors que les problèmes du PEM sont liés aux questions d’ordre politique et conjoncturel, la carence du traitement régional des questions dans la PEV est conceptuelle, reflétant une déficience objective intentionnelle en dépit des engagements en place des partenaires. En effet, la difficile cohérence provient du fait que la PEV, qui reste plutôt une forme d’action extérieure de l’UE envers ses voisins, vient s’articuler avec un PEM fondé sur un partenariat régional et une construction pour le moins commune de l’espace méditerranéen. Face à cela, le Parlement exprime son inquiétude d’un affaiblissement et du risque de perte progressive de la dimension régionale du PEM. Pour lui, la PEV a révélé ses limites à relancer l’intégralité *« du partenariat en privilégiant les relations bilatérales,* et donc elle se montre *déséquilibrée et incapable de contribuer à un processus commun de réformes significatives dans la région »*[388].

Très tôt, à partir de 2003, la question de la cohérence entre la PEV et le PEM se pose. Lors de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Naples, après avoir salué cette nouvelle politique qui vise à « *appuyer les réformes ainsi que le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires* »[389], les participants s’interrogent « *sur la façon dont cette politique pourrait renforcer la coopération en prolongeant l'acquis du processus de Barcelone* »[390]. Suite à ces interrogations de la conférence ministérielle de Naples et conformément aux orientations politiques arrêtées par la conférence ministérielle de Valence, la communication de 2004 s’engage au respect des priorités stratégiques de la coopération régionale dans la Méditerranée notamment par « *l’intégration Sud-Sud, [la] coopération sous-régionale et [l’] harmonisation de l’environnement réglementaire et législatif* »[391].

Bien que la PEV ait d’abord été présentée comme un complément aux politiques déjà en place comme le PEM, elle a introduit de nouveaux outils et méthodologies conduisant, à

[388] Rapport sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), 12.12.2008, Point E.
[389] Conférence Euro-méditerranéenne des ministres des Affaires Étrangères (Naples, 2-3 décembre 2003), Conclusions de la Présidence, Bruxelles, le 3 décembre 2003 15380/03 (Presse 353), paragraphe 7.
[390] *Ibid.*
[391] COM (2004) 373 final, *préc*., p. 24.

terme, à de profonds changements des relations bilatérales euro-méditerranéennes et en conséquence du cadre global du PEM. La Commission ne se prononce pas clairement sur le lien entre la PEV et le cadre politique multilatéral. Même en exprimant son intention d'un renforcement du multilatéralisme avec les pays voisins, elle reste sur des positions assez générales sans réellement définir comment le renforcement de la dimension bilatérale pourrait contribuer à l'amélioration du cadre multilatéral. Cette faiblesse du lien entre les deux cadres reste une question d'ordre objectif car la PEV, essentiellement bilatérale, s'est vue élargie à un cadre euro-méditerranéen à la fois bilatéral et multilatéral mais en stagnation.

Or, alors que le cadre bilatéral du PEM a été profondément modifié et relancé par la PEV, le cadre multilatéral a été dépourvu de toute relance ou renforcement de la part de cette nouvelle politique. Cette ignorance volontaire a conduit indirectement à un affaiblissement par omission du cadre multilatéral conduisant à un déséquilibre entre les deux dimensions du PEM : un cadre bilatéral modifié dans la perspective de sa relance et de son renforcement, et un cadre multilatéral laissé en l'état. De toute manière, vu sa nature bilatérale, la PEV demeure incapable objectivement de se substituer ou de se placer à côté du PEM. Pour l'instant, le caractère bilatéral de la PEV n'a pas empêché, bien que tardivement, de développer un aspect multilatéral à l'Est car aucun cadre n'existait avant sa mise en œuvre. Il reste difficile de créer une unique couverture multilatérale des trois régions différentes de la PEV. Le processus de Barcelone a indubitablement renforcé, voire construit, une visibilité des aspects identitaires au niveau euro-méditerranéen[392]. Cette identité s'est imposée et semble être difficile à dépasser, mais pourrait être négligée bilatéralement.

b) Une répartition des cadres multilatéral et bilatéral entre les deux processus

Progressivement, la PEV va s'imposer sur les relations euro-méditerranéennes, ce qui va amplifier la crainte d'une marginalisation du cadre multilatéral du PEM. Dans les pays du Sud, certains considèrent que la PEV a eu un effet négatif sur le Processus de Barcelone en diluant son caractère multilatéral et régional[393]. La communication de 2006 pose pour la

[392] *Ibid*., p. 165.
[393] M. ORTEGA, Rapport sur le séminaire *Le Maghreb et l'UE : vers un Partenariat privilégié*, Institut des études de sécurité de l'UE, 25 octobre 2004, Paris, consultable sur internet : http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep04-11.pdf

première fois, d’une façon assez claire, les règles qui organisent le lien entre la PEV et le PEM et en particulier son cadre multilatéral. Elle précise que la PEV qui est *essentiellement bilatérale*[394] est aussi interconnectée avec les processus régionaux et sous-régionaux. Avec les voisins méditerranéens du Sud, la PEV et le PEM se renforcent *mutuellement* : le cadre de coopération régionale euro-méditerranéen reste la pierre angulaire du contexte régional tandis que les cadres bilatéraux dépendront de la PEV d’autant plus qu’ils restent adaptés à l'avancement des réformes internes.

Pour la Commission, la dimension régionale du Processus de Barcelone est seulement un élément complémentaire, qui est limité à la promotion du commerce et de la coopération sous-régionale. La PEV devient donc un instrument clé qui renforce le Processus de Barcelone, à la fois par la mise en œuvre des accords d'association à travers des plans d'action[395] et parce qu’elle tend à *encourager le progrès dans la voie de la coopération régionale*. Cependant, ce renforcement mutuel est contraire au principe du renforcement de la PEV et de toutes les dimensions du PEM. Le fait de laisser le dialogue multilatéral sans aucun renforcement politique démontre que l’UE élargie n’avait pas l’intention, à l’époque, de donner un élan à une approche multilatérale de voisinage et n’a pas voulu, tout de même, développer une nouvelle vision politique, suite à son élargissement, à l’égard des pays du Sud. Ce renforcement mutuel devient en réalité une répartition des tâches : bilatérales pour la PEV et multilatérales pour le cadre euro-méditerranéen.

Ainsi, la concrétisation multilatérale de la PEV résulterait de la somme des multiples résultats réalisés au niveau bilatéral à travers des plans d’action différenciés. La reconnaissance de la dimension de différenciation dans la PEV ne suffit pas, en soi, à concilier un cadre politique bilatéral avec une évolution à géométrie variable, créant une concurrence entre les voisins. Cela risque de déstabiliser la cohérence de l’action communautaire d’autant que la PEV est devenue pratiquement et juridiquement le cadre bilatéral gérant les relations euro-méditerranéennes. Les relations entre la PEV et le PEM

[394] COM (2007) 744 final, *préc*., Paragraphe 2.3.
[395] 8e Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères (Tampere, les 27 et 28 novembre 2006), Paragraphe 5.

restent problématiques[396]. C'est encore une fois l'expression du manque de réflexion sur la cohérence de l'action de l'UE.

Il faut attendre le plan de travail quinquennal établi lors du Sommet de Barcelone II pour que le lien entre la PEV et le cadre euro-méditerranéen soit mentionné dans l'un des documents qui lui est propre. Cela témoigne de cette double ambition de relever les défis de l'élargissement tout en renforçant les relations en place. Ce plan de travail tisse un lien entre le cadre multilatéral et les instruments de la PEV. En invitant les parties à placer la coopération euro-méditerranéenne dans le cadre des plans d'action de la PEV, le programme de travail lui attribue une importance dans les plans d'action, place réservée auparavant aux instruments du PEM, notamment les accords d'associations[397].

Toutefois, cela conduit à annoncer des objectifs sans être en mesure de les réaliser. C'est le cas, par exemple, des engagements dans chacun des plans d'action bilatéraux en faveur de la résolution des conflits régionaux. La PEV reste toutefois absente de la participation au niveau multilatéral à l'apaisement des tensions régionales[398]. Sa nature bilatérale ne lui permet pas de concrétiser ce type d'objectifs. Ainsi, l'objectif prioritaire de résolution des conflits – représentant une des missions fondamentales – n'a pas été mis en œuvre, ce qui, courageusement, a été qualifié d'échec par la Commission[399]. En définitive, il reste vrai qu'avec une politique essentiellement bilatérale mais aussi prometteuse, l'efficacité de la coopération régionale est encore à démontrer. En laissant à l'écart le cadre multilatéral du Sud et avec le projet de régionalisation avec les pays voisins de l'Est, les relations du Sud risquent d'être marginalisées.

2) <u>L'accentuation de la fracture entre la PEV et le cadre politique multilatéral avec l'UpM</u>

Dès lors que la décision était prise de mettre en œuvre une troisième initiative au niveau euro-méditerranéen, il était entendu que cette opportunité devrait servir à réviser la carte institutionnelle euro-méditerranéenne. Logiquement, une nouvelle initiative

[396] B. KHADER, « L'anneau des amis : la nouvelle politique européenne de Voisinage », in *Géostratégiques*, n° 17, Paris, été 2007, pp. 197-233.
[397] *L'UE coopérera avec ses partenaires pour promouvoir et soutenir leurs réformes politiques sur la base de principes universels, de valeurs partagées et des plans d'action adoptés dans le cadre de la politique de voisinage, conformément aux priorités nationales, en tenant compte de la détermination manifestée par les pays de la région à procéder à des réformes.* (Plan de travail de Barcelone 2005).
[398] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage COM (2006) 726 final du 4/12/2006, p. 4.
[399] COM (2006) 726 final, *préc*., p. 4.

multilatérale devrait prendre en considération l’incohérence du dialogue politique multilatéral de la PEV. La communication de la Commission relative à l’UpM appelle en ce sens les ministres des Affaires étrangères à mettre en œuvre la nouvelle initiative tout en pensant aux moyens susceptibles d’aboutir à une *synergie* entre le PEM et la PEV[400]. La Commission accorde une importance primordiale à cette synergie en appelant aussi toutes les institutions européennes à participer pleinement à cet effort. Pour certains auteurs, l’UpM (ou même toute autre nouvelle initiative euro-méditerranéenne) doit compléter et appuyer les cadres existants pour ne pas nuire à la visibilité et à l’efficacité de l’action de l’UE. L’adoption par l’UE de politiques en cohérence à long terme est une fonction nécessaire et fondamentale pour l’efficacité de l’action de l’UE au Sud comme à l’Est[401].

Contrairement à la PEV qui s’inscrit dans une perspective d’intégration et s’appuie plutôt sur une approche plus substantielle notamment avec les plans d’action, l’UpM souhaite améliorer ses partenariats en institutionnalisant les mécanismes de coopération. Elle s’appuie sur une approche plus institutionnelle. Alors que les communications sur la PEV se sont efforcées d’assurer la cohérence et la complémentarité entre PEM et PEV, l’UpM s’inscrit dans le sens inverse. La PEV est complètement négligée dans les débats autour de l’initiative française[402]. Dans la Déclaration de Marseille, qui est la première mise en œuvre de la Déclaration de Paris, la PEV n’est mentionnée à aucune reprise. Elle ne sera jamais mentionnée, sauf pour indiquer que le financement des projets de l’UpM sera assuré par l’IEPV de la PEV. Cette ignorance devient d’autant plus préoccupante que la PEV est actuellement la force motrice, au niveau bilatéral, des réformes et de la coopération financière.

À ce titre, l'UpM et la PEV s'opposent sur la manière de dépasser les déficits du Processus de Barcelone. Alors que la PEV opte pour un renforcement des relations bilatérales au détriment du multilatéral, l'UpM prétend exactement l'inverse en préconisant un renforcement du multilatéralisme mais surtout du multilatéralisme intergouvernemental. L’ignorance de la PEV par l’UpM est, entre autres, une conséquence objective de l'absence de vision stratégique des deux politiques et, par conséquent, d’harmonisation de l’action de l’UE envers les voisins du Sud. Cela s’explique par le fait que la PEV reste une politique

[400] COM (2007) 598 final, *préc*., p. 2.
[401] *Union pour la Méditerranée : le potentiel de l’acquis de Barcelone*, Rapport de ISS Report n° 3, novembre 2008, p. 5.
[402] *Ibid.*, p. 14.

essentiellement bilatérale alors que l’UpM évoque des projets à caractère régional. De plus, la question des réformes politiques est la pierre angulaire de toute l’approche bilatérale de la PEV, ce qui n'est pas la priorité de l'UpM. Si la PEV reste une politique qui a été pensée, rédigée, développée puis mise en œuvre par la Commission, l’UpM présente un caractère essentiellement intergouvernemental d’où la nécessité, pour ses acteurs, d’ignorer au maximum la PEV.

L’UpM, qui vient donc compléter les relations bilatérales que l'UE entretient avec les partenaires méditerranéens et qui continueront d'exister dans le cadre de la politique européenne de voisinage, devrait renforcer sa capacité à organiser une coopération régionale efficace et axée sur les résultats[403]. En dehors de cette précision et d’autres relatives au financement par l’IEPV, la communication reste silencieuse sur l’articulation de l’UpM avec la PEV. Dans le même sens, la Déclaration de Paris, qui vient compléter la définition de la communication d’une façon plus pertinente, précise que les relations bilatérales que l'UE entretient avec ces pays, et qui continueront à exister dans les cadres d'action actuels, sont, pour l’essentiel, les accords d'association et les plans d'action de la politique européenne de voisinage[404]. Pour les partisans de l’UpM, la PEV est trop large et concerne des États trop divers qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, ne partagent pas les mêmes identités, ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs et n’ont pas le même horizon[405]. Le problème ne se limite pas à une mauvaise coordination entre la PEV et l’UpM mais c’est une approche différente avec des divergences d’objectifs. L’absence de plusieurs aspects essentiels de la PEV explique, en quelque sorte, les causes de cette ignorance. À titre d’exemple, rappelons que, même si la conditionnalité politique n’est pas la même dans le cadre du PEM et de la PEV, les deux cadres s’engagent à garantir le respect des réformes et la démocratisation. Or, la Déclaration de Paris n’impose aucune sorte de conditionnalité politique.

Un autre exemple témoigne du problème de la divergence entre la PEV en tant que projet d’intégration et l’UpM qui se définit comme un projet limité à un esprit de coopération. La Commission se montre hostile à l’UpM et s’engage à veiller sur la

[403] COM (2011) 303, *préc*., p. 20.
[404] Déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée Paris, 13 juillet 2008, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Declatation_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf, p. 11.
[405] B. KHADER, « L’anneau des amis ; La nouvelle politique de voisinage de l’UE », *Géostratégiques* n° 17, Septembre 2007, pp. 197-233, p. 209.

cohérence de toute la politique euro-méditerranéenne (y compris la dimension bilatérale de la PEV) qui ne se limite pas à l'UpM. Consciente de l'inadaptation de certains aspects de l'UpM avec la PEV, elle déclare vouloir conditionner sa contribution financière à la correspondance entre les projets et les objectifs fixés dans les plans d'action[406] de la PEV. La Commission a été consciente de cette déficience en mettant la synergie de la Mer Noir et l'UpM dans la perspective du renforcement multilatéral complémentaire avec la PEV[407]. Avec l'UpM, l'ignorance s'accentue par rapport à la période précédente, alors que la Commission et les précédentes Déclarations ministérielles du PEM ont tranché en faveur d'une complémentarité, certes peu évidente comme on l'a déjà vu, entre le cadre bilatéral renforcé par la PEV et le cadre multilatéral du PEM. Si les compromis ultérieurs arbitrent en faveur d'une « euro-méditerrané-isation » de l'initiative française et conduisent à une atténuation de son incohérence avec l'approche communautaire des relations avec la Méditerranée, cela est moins évident avec la PEV qui reste le grand absent de l'UpM. Cette absence montre encore que l'impact de l'élargissement sur les relations multilatérales euro-méditerranéennes reste mal harmonisé avec le renforcement bilatéral assuré par la PEV.

En définitive, si elle n'est pas strictement mise en œuvre en accord avec les principes de la PEV, l'UpM risque d'accentuer la déresponsabilisation des États méditerranéens et des membres de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme. Cela irait à l'encontre de l'ensemble de l'acquis et de l'action de la CE et de l'UE en faveur des principes démocratiques au cours de ces vingt dernières années. L'articulation entre l'UpM et la PEV sera fructueuse dans l'hypothèse où les relations économiques développées par cette dernière iront de pair avec le respect de certains standards minimums dans des domaines contribuant à l'amélioration de la situation des droits de l'homme.

B. <u>L'existence des initiatives régionales dans le cadre de la PEV uniquement à l'Est</u>

Dans un discours d'octobre 2009, la Commissaire Benita Ferrero Waldner ne souligne que les initiatives régionales et multilatérales : le Partenariat Oriental (PO) et l'Union pour la Méditerranée établis avec les soins de l'Est et du Sud avec pour objectif le renforcement de la PEV[408]. Contrairement aux relations avec les partenaires méditerranéens, le nouveau (PO)

[406] Bulletin Quotidien Europe, n° 9812 du 7 janvier 2009, p. 5.
[407] COM (2007) 744 final, p. 2.
[408] B. FERRERO-WALDNER, *Speech at American Chamber of Commerce's plenary meetin*g, Bruxelles 13 octobre 2009, SPEECH/09/467.

trouve, quant à lui, sa « raison d'être » dans la PEV (1). Dans une période ultérieure liée à la mise en œuvre de la PEV, un mouvement de parallélisme s'établira entre les cadres multilatéraux de l'Est et du Sud. Cette évolution de la PEV régionale dans les relations avec les voisins de l'Est pose la question de l'équilibre multilatéral Est-Sud (2).

1) L'admission par la PEV d'initiatives régionales à l'Est

Lors du lancement de la PEV, la grande différence entre les voisins de l'Est et du Sud était évidemment l'existence, pour la zone Méditerranéenne, d'une dimension régionale explicite préalable[409]. Si l'adéquation entre le cadre euro-méditerranéen et la PEV est restée ambiguë, le lancement de nouvelles initiatives régionales avec les voisins de l'Est n'a pas connu le même sort. Deux initiatives régionales ont réussi à établir un cadre qui contrebalance le cadre régional euro-méditerranéen tout en restant en corrélation avec la PEV. La première initiative dite « la synergie de la mer Noire » reste, au vu de son étendue géographique, partiellement attachée à la PEV (a) alors que le Partenariat Oriental (PO) est conçu comme la dimension régionale de la PEV à l'Est (b).

a) La Synergie de la mer Noire, une initiative partiellement attachée à la PEV

Avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en janvier 2007, la mer Noire devient un centre de gravité régional. Comme l'UE a désormais une frontière extérieure commune avec les pays de la région de la mer Noire, les enjeux et le potentiel de cette région concernent l'UE plus directement encore qu'avant. L'ampleur géostratégique de cette deuxième phase du cinquième élargissement nécessite un suivi allant au-delà de la simple approche bilatérale de la PEV[410] afin de compléter la coopération politique et économique bilatérale avec une approche plus globale dans cette région. Dans cette approche, la Commission européenne lance, en avril 2007, le projet de « Synergie de la mer Noire »[411] visant à renforcer la coopération régionale entre l'UE élargie et l'ensemble des pays de la région de la mer Noire constituent un pont pour renforcer les relations avec les pays et régions voisins (mer Caspienne, Asie centrale, Europe du Sud-Est)[412]. La région de la mer

[409] COM (2004) 373, final, *préc.*, p. 5.
[410] A. HOFF, *Pour une politique régionale de l'UE autour de la mer Noire*, document de travail, Publication Fondation pour l'innovation politique, Juillet 2007, p. 3.
[411] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, la Synergie de la Mer noire - une nouvelle initiative de coopération régionale, COM(2007) 160 final, Bruxelles, le 11.4.2007.
[412] *Ibid.*, p. 3

Noire comprend la Grèce, la Bulgarie, la Roumanie et la Moldavie à l'ouest, l'Ukraine et la Russie au nord, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan à l'est et la Turquie au sud[413].

Avec cette adhésion, la prospérité, la stabilité et la sécurité des voisins situés autour de la mer Noire représentent plus que jamais des questions d'intérêt immédiat pour l'UE[414] ; les ressources financières de la coopération régionale de l’UE élargie sont désormais devenues disponibles pour le littoral de la mer Noire[415]. L’initiative offre la possibilité de renforcer l'impact des instruments de coopération existants (processus de préadhésion avec la Turquie, PEV, partenariat stratégique avec la Russie) et des initiatives sectorielles (processus de coopération pour le Danube)[416]. Quant au contenu, ce cadre a créé un parallélisme avec le PEM sans pour autant être identique. Même si l’initiative ne bénéficie pas d’un document politique comme la Déclaration de Barcelone, l’étendue des domaines de coopération rappelle ceux du PEM. La synergie de la mer Noire offre une aide au rapprochement des pays de la région, en s’appuyant sur des programmes sectoriels des initiatives communautaires déjà en cours dans des domaines tels que la bonne gouvernance, la circulation des personnes et la sécurité, l’énergie, les transports, l’environnement, la politique maritime, la pêche, le commerce, la recherche, l’éducation, les affaires sociales et la science[417].

L’un des points faibles de cette initiative provient du fait qu’elle réunit des pays ayant des intérêts géopolitiques très différents et dont les relations avec l’Union européenne sont régies par des statuts politiques dissemblables. Trois politiques européennes s'appliquent

[413] Bien que l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldova et la Grèce n'aient pas de littoral sur la mer Noire, l'histoire, la proximité et les liens étroits qu'ils ont tissés en font des acteurs régionaux naturels *(Ibid.)*.
[414] *Ibid*., p. 2.
[415] *Ibid*.
[416] COM (2007) 160 final, *préc.*, p. 3.
[417] Les dimensions de coopération : le renforcement de la démocratie, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance. Les formations, les échanges ou le soutien au dialogue régional avec la société civile en constituent le moyen ; une coopération sur les questions de mouvements de populations et de sécurité ; une implication dans la résolution des conflits « gelés » (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud, Nagorny-Karabakh) ; le renforcement des relations avec les pays producteurs, de transit et consommateurs pour sa sécurité énergétique ; la prolongation du Réseau transeuropéen de transport et du programme TRACECA ; la protection de l'environnement à travers la mise en œuvre des accords multilatéraux et une coopération stratégique étendue sont également essentiels tout comme la lutte contre le changement climatique ; une coopération économique plus étroite dans la perspective de la libéralisation des échanges, une coopération dans le domaine des réseaux de recherche et de l'enseignement qui vise le développement des services en ligne et du commerce électronique ; pour les questions des sciences et des technologies l’initiative propose l’association des partenaires aux 7e programme-cadre de recherche et à d'autres instruments pertinents pour renforcer leurs capacités et le dialogue stratégique ; le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devraient bénéficier d'une aide technique.(COM(2007) 160 final, *préc.*).

dans ce contexte : le processus de préadhésion dans le cas de la Turquie, la Politique Européenne de Voisinage (les cinq pays de l'Est et du Caucase partenaires de la PEV étant également actifs dans le domaine de la coopération de la mer Noire) et le partenariat stratégique avec la Russie[418]. Aussi, la Commission n'a pas l'intention de proposer une *stratégie de la mer Noire distincte,* dans la mesure où les cadres sont déjà fixés. Mais Contrairement à l'UpM qui aurait pu être mieux articulé avec la PEV, la nature juridique des relations de l'UE avec la Russie et la Turquie ne permet pas un attachement complet à la PEV.

Concrètement, il s'agit d'une initiative qui vient compléter ces politiques et qui *resserre l'attention politique sur la dimension régionale et dynamise les processus de coopération en cours*[419]. La synergie de la mer Noire se veut souple, destinée à assurer une meilleure cohérence et une meilleure coordination régionale des activités[420]. Pour cela, ce projet est mis en œuvre dans le cadre de la PEV, et n'est donc pas doté de fonds supplémentaires ni d'institutions nouvelles[421]. Il ajoute à la politique de voisinage une nouvelle dimension régionale, à côté du partenariat méditerranéen et de la dimension septentrionale ou nordique qui existent déjà depuis plusieurs années, et dont l'articulation avec la politique de voisinage est aujourd'hui bien établie. Cette initiative, dont la valeur ajoutée reste à démontrer, risque de déboucher sur un éparpillement d'activités sans créer véritablement de ciment régional. Les doutes sur la réussite de cette initiative sont réels, notamment après le conflit militaire entre la Russie et la Géorgie.

b) Le Partenariat Oriental, la dimension orientale de la PEV

Le Partenariat Oriental est la dernière des politiques publiques européennes créées au sein de la PEV et elle est consacrée au renforcement de sa dimension orientale[422]. Selon Elsa Tulmets et Petr Kratochvil, « *dans le contexte de leur adhésion à l'UE, les nouveaux pays membres de l'Europe centrale et orientale ont dû se préparer non seulement à bénéficier de*

[418] *Ibid.*
[419] *Ibid*., p. 3.
[420] La synergie de la mer Noire offre une aide au rapprochement des pays de la région, en s'appuyant sur des programmes sectoriels et des initiatives communautaires déjà en cours dans des domaines tels que la bonne gouvernance, la circulation des personnes et la sécurité, l'énergie, les transports, l'environnement, la politique maritime, la pêche, le commerce, la recherche, l'éducation, les affaires sociales et la science.
[421] COM (2007) 160 final, *préc.*, p. 10.
[422] M. CAMPAIN, *La genèse du partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne*, Thèse pour le Doctorat en Science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, p. 25.

la politique extérieure de l’UE mais encore à participer au choix de ses orientations et à sa mise en œuvre »[423]. Les nouveaux États membres voulaient participer à la définition de la politique étrangère « *en direction de l’Est et ont cherché à influencer la politique extérieure de l’UE. Ils ont activement participé à l’élaboration de la PEV (…) pour redéfinir les relations de l’UE élargie avec ses "nouveaux" voisins de l’Est et du Sud* »[424].

Cette politique est née à la fin de l’année 2008, suite à une proposition conjointe de la Pologne et de la Suède présentée et acceptée lors du Conseil de l’UE du 26 mai 2008[425]. À partir de l’initiative polono-suédoise sur le Partenariat Oriental, le groupe Višegrad (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie) montre son engagement pour une politique régionale de l’UE avec ses voisins de l’Est. Pour eux, de cette façon, le Partenariat Oriental marque son influence sur la politique extérieure de l’Union européenne. En ce sens, la Pologne est la plus active en dénonçant, dès avant son accession, l’absence de « dimension orientale » dans la politique extérieure de l’UE. Plus tard, le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 accueille favorablement les « *propositions visant à développer la dimension orientale de la Politique européenne de voisinage (PEV) dont l’objectif sera de renforcer la politique de l’UE à l’égard des partenaires orientaux de la PEV dans un cadre bilatéral et multilatéral* »[426] et demande alors à la Commission européenne de présenter, à l’été 2009, un texte exposant les règles de fonctionnement et modalités du futur Partenariat Oriental.

La Commission élabore une proposition relative à un « partenariat oriental » en soulignant la nécessité d'une approche différenciée qui respecte la nature de la PEV en tant que cadre stratégique cohérent et unique. Ce partenariat est ensuite mis en place par une communication de la Commission européenne du 3 décembre 2008[427] et lancé officiellement le 7 mai 2009 lors du Sommet du Partenariat Oriental à Prague[428]. Il s’agit d’une politique

[423] P. KRATOCHVIL, E. TULMETS, « La politique orientale de la République tchèque et la Politique européenne de voisinage », *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, vol 40, n° 1, 2009, p. 72.
[424] *Ibid*., pp.72-73.
[425] Conseil de l’UE, Communiqué de presse, 2870e session du Conseil des Affaires générales et Relations extérieures – Relations extérieures, Bruxelles, les 26-27 mai 2008, 98968/1/08REV 1 (fr) (Presse 141), p. 24.
[426] Conseil européen des 19/20 mars 2009 – Conclusions de la Présidence, 20 mars 2009, 7880/09, CONCL 1, p. 19.
[427] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le Partenariat Oriental, Bruxelles, le 3.12.2008 COM(2008) 823 final, p. 2.
[428] Conseil de l’UE, Déclaration commune adoptée lors du somment du Partenariat Oriental, Prague, 7 mai 2009, Bruxelles, 12/05/2009, 8435/09 (Presse 78) (OR. En).

associant l’UE à six pays du voisinage de l’Europe de l’Est et du Caucase : Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, République de Moldavie et Ukraine[429].

Le Partenariat Oriental trouve son fondement, voire sa raison d’être, dans la PEV. Il se place expressément dans une position régionale corollaire à la PEV et prend la forme d’une dimension orientale spécifique relevant de la PEV[430]. Quant à ses objectifs, le Partenariat Oriental reprend à son compte les priorités explicites de la Politique Européenne de Voisinage : stabilité, sécurité, prospérité[431]. Le sens stratégique du gel de l’élargissement ne change pas, mais le partenariat propose aux pays voisins de l’Est une intégration de leur espace géoéconomique[432]. On pense stabiliser la région sous l’effet d’une interdépendance croissante, mettant ainsi ces pays sur la voie de la prospérité et réduisant les causes profondes de l’insécurité. À long terme, ce Partenariat rejoint l’objectif déjà affiché par la Commission d'un réseau d'accords bilatéraux[433] entre les partenaires pouvant mener à la création d'une Communauté économique de voisinage[434].

En effet, depuis la conclusion des accords de partenariat et de coopération entre l'Union et ses partenaires orientaux, les élargissements successifs ont renforcé la proximité géographique de l’UE et les réformes soutenues par la PEV ont permis à ces pays de s’en rapprocher d'un point de vue politique et économique[435]. Dans tous les cas, pour les États membres de l’Est, les pays engagés dans le PO sont des voisins européens qui ont, en principe, le droit de poser leur candidature d’adhésion à l’Union européenne, contrairement aux voisins du Sud. Le PO entend se fonder sur l’actuelle politique de voisinage, mais aussi aller au-delà de l’offre initiale de celle-ci, en créant des liens horizontaux entre les voisins d’Europe de l’Est et l’Union européenne. Désormais, avec le partenariat oriental, le potentiel régional de la PEV est dévoilé d’autant que le bilatéralisme de la PEV n’exclut pas de mettre

[429] Pour une présentation approfondie du contenu de la politique de Partenariat Oriental, voir A. HINC, M. SADOWSKA et P. ŚWIEBODA, « The European Union and its Neighborhood in a changing world. Defining a New Strategic Relationship with the Eastern and Southern neighbors », publication du Think-tank demosEuropa, Varsovie, 2008, pp. 16-20.
[430] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le Partenariat Oriental, Bruxelles, le 3.12.2008 COM (2008) 823 final, p. 2.
[431] *Ibid*., p. 4.
[432] *Ibid*., p. 5.
[433] La Commission avait mis en évidence la nature et les avantages d'un accord de libre-échange approfondi et global dans ses communications intitulées « Renforcement de la politique européenne du voisinage », du 4 décembre 2006, COM(2006) 726, et « Une politique européenne de voisinage forte », du 5 décembre 2007, COM(2007) 774.
[434] COM (2006) 726 final, *préc*., p. 6.
[435] COM (2008) 823 final, *préc*., p. 3.

en œuvre un cadre multilatéral. L'influence de la démarche barcelonaise est bien présente dans la structure du PO. C'est un projet multifonctionnel à la fois multilatéral et bilatéral.

D'une part, il envisage un approfondissement de la coopération bilatérale avec les six pays concernés, en leur offrant une intégration plus poussée dans différents domaines (visas, libre-échange, aide aux réformes internes et alignement des législations sur l'acquis communautaire, contacts interpersonnels)[436]. D'autre part, il installe une structure permanente de coopération multilatérale entre les vingt-sept États membres de l'Union européenne et les six pays bénéficiaires comme dans les relations euro-méditerranéennes. Il instaure : des réunions bisannuelles des chefs d'État ou de gouvernement ; des réunions annuelles des ministres des Affaires étrangères de l'UE et des partenaires orientaux ; quatre plateformes stratégiques qui concernent la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité, l'intégration économique et la convergence avec les politiques de l'UE, la sécurité énergétique et les contacts interpersonnels[437] ; des conférences des autorités régionales et locales pour le Partenariat Oriental qui visent à lui apporter une dimension régionale et locale.

Ce nouveau cadre offre une plateforme de dialogue régulier entre les autorités locales et régionales de l'UE et ses partenaires du Partenariat Oriental : Forum de la société civile du Partenariat Oriental assurant les contacts entre les organisations de la société civile et programme d'intégration et de coopération du Partenariat Oriental ayant pour objectif principal de soutenir davantage les réformes institutionnelles et sectorielles dans les pays partenaires du voisinage oriental[438].

2) <u>L'équilibre des initiatives Est-Sud entre les voisins : entre cohérence et concurrence ?</u>

Depuis le Conseil européen d'Essen en 1994, les stratégies de proximité de l'Union – politique en faveur de ses voisins situés à la périphérie – sont fondées sur la notion

[436] *Ibid.*
[437] *Ibid.*
[438] Chaque plate-forme adoptera un ensemble d'objectifs clés réalistes et régulièrement actualisés - avec un programme de travail correspondant - et évaluera les progrès réalisés ; des groupes de travail spécialisés devraient être organisés à l'appui des plates-formes thématiques dans des secteurs spécifiques. COM (2008) 823 final, *préc.*, p. 10- 11.

d'équilibre européen Est-Sud[439]. Comme on l'a déjà vu, l'équilibre entre les États membres du Nord/Est et les États membres méditerranéens a toujours été d'actualité, et donc l'UpM ne fait pas exception. Désormais, les initiatives régionales à l'Est et au Sud associées à la PEV sont placées dans une conjoncture concurrentielle (a), ce qui nécessitera, à terme, une réelle articulation entre les initiatives multilatérales à l'Est et au Sud (b).

a) Une conjoncture régionale concurrentielle Est-Sud

La PEV, qui a regroupé les voisins du Sud avec les voisins de l'Est, a généré une dynamique interne de concurrence constante entre les États membres[440]. Le clivage intra-européen déjà existant s'est accentué entre les États membres qui estiment que l'Est est prioritaire et ceux qui voudraient consacrer l'essentiel des efforts de l'UE à la Méditerranée[441]. Malgré une différenciation entre les trois entités, le Caucase, l'Est et le Sud, en raison des différents cadres juridiques des relations contractuelles existantes, des différents rythmes de respect des engagements conclus, des différents contextes politiques et géostratégiques internes et régionaux, l'UE a voulu offrir une démarche bilatérale unique à tous ses voisins. La flexibilité de la PEV et la possible différenciation étaient le corollaire indispensable de cette politique unique pour des pays aussi différents. Dans les premières communications de la Communication, la PEV reste une approche peu cohérente qui ne fixe pas les mêmes exigences par rapport aux perspectives à long terme. Elle vise à différencier les périphéries du Sud et de l'Est, qui sont toutes incluses au sein de la PEV. Malgré cela, la Commission formule expressément l'attachement de l'UE à la différenciation entre les pays qui doit rester l'outil de base de la PEV[442].

Mais, avec le lancement de l'UpM, les nouveaux membres considèrent que le Partenariat Oriental est une nécessité pour un rééquilibrage avec les voisins du Sud. En effet, la concrétisation du Partenariat Oriental est une réponse au projet de l'UpM : la volonté de

[439] Dans la pratique, cela signifie que toute nouvelle initiative en faveur de l'Est doit être contrebalancée par une initiative parallèle en faveur du Sud, et vice-versa. Cet équilibre était un élément essentiel du consensus franco-allemand après la fin de la Guerre froide, sur les priorités futures de l'Union européenne, après l'adoption du traité de Maastricht et la mise en place de la Politique étrangère et de Sécurité commune.
[440] J. VAQUER I FANES, « La nouvelle Tunisie dans la politique européenne de voisinage. *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé*, (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la Revue Trimestrielle *Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011, p. 53.
[441] J. BIZET, intervention dans le cadre du débat sur le « Bilan et avenir de l'Union pour la Méditerranée», Sénat Français, *préc.*, p. 1477.
[442] COM(2004) 373 final, p. 14.

rééquilibrage entre les volets Sud et Est de la PEV[443]. Le fait que le cadre relationnel avec les pays de Sud engagés dans le cadre de la PEV soit alors en pleine révision, a préparé le terrain pour un projet concernant les voisins de l'Est[444]. Selon les polonais et les suédois, si l'UE était capable de mettre en place une politique de voisinage approfondie vers le Sud, pourquoi ne pas faire la même chose vers l'Est[445] ? À l'époque, le Conseil de l'UE a déclaré avoir bien « *entendu les délégations polonaises et suédoises qui présentaient leurs suggestions relatives à un Partenariat Oriental. Celles-ci font suite au débat tenu lors du Conseil européen de mars sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, et répondent à la nécessité de renforcer le volet oriental de la politique européenne de voisinage* ». En effet, lors des négociations au sein du Conseil européen en vue de son adoption, le Premier ministre polonais déclare qu'il « *donne son accord à un compromis pour établir l'Union pour la Méditerranée, à la condition qu'une proposition similaire soit envisagée pour les voisins de l'Est* »[446]. Par ailleurs, les controverses autour de la façon dont a été annoncé le projet de l'UpM offrent à la Pologne « *un contre-exemple à ne pas suivre, ainsi qu'une occasion de faire mieux, en termes de collaboration avec l'ensemble des partenaires européens* »[447].

Cependant, cette tendance au rééquilibrage est paradoxalement le produit d'une crainte réciproque. En 2008, l'UpM s'inscrivait, elle-même, dans la crainte d'une éventuelle marginalisation en raison du renforcement des relations avec les voisins de l'Est, dans le contexte de dédoublement lié à la faiblesse objective de l'approche multilatérale régionale euro-méditerranéenne après l'élargissement de 2004, avec la mise en œuvre d'une PEV essentiellement bilatérale[448]. C'est cette même « surenchère » de concurrence qui conduira en 2009 à la création du Partenariat Oriental pour contrebalancer le projet d'origine française d'UpM pour le Moyen-Orient et le Maghreb. Paradoxalement, les États membres de l'Est déclarent clairement que le PO est un projet pour contrebalancer l'UpM et ils

[443] F. PARMENTIER, D. CADIER, « L'Europe centrale, premier violon du concert européen », publication de l'agence intellectuelle Telos, 15 mai 2009. Disponible sur : www.telos-eu.com
[444] M. CAMPAIN, *La genèse du partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne, préc.*, p. 327.
[445] *Ibid*., p. 326.
[446] A. K. CIANCIARA, « "Eastern Partnership" – Opening new chapter of Polish Eastern policy and the European neighborhood Policy? », Analyses et opinion n° 4, June 2008, p. 11.
[447] M. CAMPAIN, *La genèse du partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne, préc.*, p. 326.
[448] Kerry LONGHURST, « Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine? » Russie. Nei Visions, n° 32, juillet 2008, publication de l'IFRI, p. 17.

défendent ce partenariat dans une perspective d'équilibre entre les voisins de l'Est et ceux du Sud. Dès décembre 2008, l'Ukraine avait laissé entendre que tout Partenariat Oriental devait bénéficier du même genre de structures que les pays du Sud[449].

Pour l'instant, les documents de l'UpM et du PO restent complètement silencieux l'un vis-à-vis l'autre[450]. Cela montre une volonté européenne de faire évoluer chaque cadre multilatéral séparément. Ce silence s'explique aussi par l'absence de consensus sur leur articulation, mais aussi sur l'équilibre entre les deux cadres régionaux. En effet, toute articulation nécessite une ouverture expresse de la question de l'équilibre entre l'Est et le Sud dans les communications ou les Déclarations ministérielles. Le consensus sur les enjeux des deux cadres régionaux attachés à la PEV n'est pas le même. La présidence tchèque considère que le concept du renforcement des contacts avec les voisins orientaux constitue un équilibrage naturel de la politique de voisinage de l'UE qui est « *représentée à l'Ouest avant tout par la coopération transatlantique avec les États-Unis et au Sud par le projet de l'Union pour la Méditerranée* ». Face à cette approche toujours réactionnelle à l'égard de l'UpM, le secrétaire d'État aux Affaires européennes, Pierre Lellouche, propose une nouvelle vision « géopolitique de l'Europe » fondée sur trois piliers : le Partenariat Oriental lancé par la présidence tchèque début 2009, l'Union pour la Méditerranée, et un « espace de paix et de prospérité » avec la Russie[451].

b) Le rééquilibrage de l'approche multilatérale de la PEV

Progressivement, la PEV est devenue clairement la pierre angulaire autour de laquelle se construisent et se justifient toutes les initiatives à caractère régional avec les voisins. L'inscription du PO et de l'UpM dans un processus d'approfondissement progressif de la PEV[452] montre une certaine volonté d'évoluer vers un cadre multilatéral global de la PEV. La Commission commence à s'intéresser à cette question de convergence entre les deux cadres multilatéraux. En 2008, l'UE continue donc à renforcer les relations avec ses voisins

[449] M. MIELCZAREK, « Le Partenariat Oriental », Article publié le 02/12/2008, www.rfi.fr
[450] Dans la communication de la Commission et dans la Déclaration de Prague sur le PO, l'UpM n'a pas une seule fois été mentionnée.
[451] P. LELLOUCHE, « Union pour la Méditerranée, Russie, Partenariat Oriental : les relations diplomatiques de l'Europe », http://www.euractiv.fr/typo3-Section-not-found/2010/02/08/union-mediterranee-russie-partenariat-oriental-relations-diplomat
[452] COM(2009) 188, p. 2.

par de nouveaux cadres qui complètent les relations bilatérales différenciées[453]. Le discours officiel invoque le lien entre le PO et l’UpM autour de la PEV et les place en tant que corollaires pour la PEV. Il est clair que ce positionnement est, en quelque sorte, abusif à cause du rééquilibrage voulu par l’UpM face à l’élargissement et du rééquilibrage voulu par le PO face à l’UpM. Même si le processus de leur construction autour de la PEV n’est pas pertinent, cette nouvelle formation fictive devient inévitable.

Un Rapport d’information du Sénat français indique même que le *risque d’éclatement* de la politique de voisinage, qu’il juge réussie, est dans la multiplication des cadres régionaux avec les voisins[454]. Pour cette raison, la question de l’articulation entre le PO et l’UpM devient inévitable pour les deux cadres multilatéraux mais aussi pour la politique de voisinage elle-même. La PEV s’est bien installée pour être le cadre global des relations entre les voisins de l’UE et est réaffirmée par le Conseil européen du 19 juin 2008 qui insiste sur la nécessité de « *respecter le cadre d’action unique et cohérent que constitue la Politique européenne de voisinage* ».

Avec la mise en œuvre de plusieurs cadres régionaux qui se réfèrent à la PEV, la réussite de la démarche de voisinage ne peut plus se concevoir, dans un climat de forte réactivité, sans une articulation multilatérale au sein de la PEV. En effet, si la concurrence Est-Sud reste un élément objectif dans le rapport de force entre les États membres, la réactivité réciproque est un jugement subjectif qui doit être dépassé car elle peut devenir contre-productive. Même si la multiplication des initiatives témoigne de l’intérêt suscité par la politique de voisinage, elle provoque aussi un risque de *délitement définitif* de la cohérence de la PEV[455].

Cette démarche reste assez délicate et, surtout, cette articulation n’est pas censée absorber les dimensions régionales à l’Est et au Sud dans un seul cadre unificateur. Si un rapprochement direct et exprès entre le PO et l’UpM dans des documents propres n’est pas envisageable pour l’instant, l’expérience de chacun des deux cadres pourrait être

[453] La poursuite de la mise en œuvre de la stratégie commune UE-Afrique couvre cinq des pays de la PEV, et contribue, selon la Commission, *aux mêmes objectifs identiques par ses partenariats axés sur des résultats et ciblés.* COM(2009) 188.
[454] Rapport d’information du Sénat Français, Par M. Jacques BLANC au nom de la Délégation pour l’Union européenne (1) sur la politique européenne de voisinage (rapport d’étape), n° 451, session extraordinaire de 2007-2008, p. 29.
[455] *Ibid.*, p. 21.

enrichissante pour l’autre. En ce qui concerne l’UpM, l’expérience du PO pourrait être utile pour l'amélioration de l’articulation entre la PEV e la cadre multilatéral euro-méditerranéen. Dans ce sens, l’expérience du PO pourrait être profitable à l’UpM afin d’améliorer ce rapprochement. L’expérience du PO avec la structure des quatre plateformes thématiques multilatérales pourrait être utile à la structure de l’UpM. Ces plateformes, qui définissent des objectifs dans le domaine politique en question, servent aussi à simplifier le dialogue ouvert et à faire le bilan des progrès. En effet, avec des structures composées des représentants des ministères et agences gouvernementales, des parlements, de la société civile, des organisations internationales d'institutions financières, du secteur privé, ainsi que des partenaires économiques et sociaux[456], l’expérience de ces plateformes pourrait enrichir le cadre de l’UpM. Une telle institutionnalisation dans le cadre de l’UpM permettrait de mieux définir les objectifs et les actions avec, en l’occurrence, une meilleure articulation avec les objectifs globaux de la PEV mais aussi avec les futurs plans d’action.

Quant à l’expérience du cadre politique multilatéral du PEM, elle peut être utile afin d'appréhender la gestion du PO. Si l’UpM a, en partie, provoqué la mise en place du PO, c’est plutôt l’expérience du PEM qui est susceptible d’inspirer le PO. Les acteurs peuvent ainsi bénéficier d’aspects positifs du dialogue politique euro-méditerranéen tels que la régularité de ses conférences malgré toutes les difficultés rencontrées. Ils peuvent aussi bénéficier du fait que la base du dialogue politique multilatéral au sein du PO est fondée sur les valeurs communes de la PEV qui montre un engagement plus ferme et plus détaillé que la Déclaration de Barcelone.

En définitive, l’intégration régionale avec le Partenariat Oriental et l’UpM pourrait être une véritable opportunité d’évolution régionale de la PEV[457]. Mieux vaudra ne pas opposer l’Europe orientale et la Baltique, à la zone méridionale et la Méditerranée. Des champs de coopération sont envisageables si l’UE décide de définir clairement une vision multilatérale globale pour l’ensemble des pays voisins engagés dans la PEV. Ceci doit se faire sur la base d’un réel projet politique, une coopération régionale qui garde, pour l’essentiel, l’UE comme dénominateur commun. Cette articulation doit s’effectuer autour des principes généraux de la PEV qui sont inscrits dans les documents de la communication et dans les plans d’action bilatéraux. Désormais, les pays de voisinage sont, certes, dans des

[456] European Union, EEAS - Eastern Partnership, 2009, http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/panel_en.pdf
[457] Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, *Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Bruxelles, 11 décembre 2008 S407/08, p. 10.

cadres multilatéraux différenciés pour la mise en œuvre des objectifs de la PEV mais partagent également avec l’UE, et aussi avec les autres voisins, des intérêts et des valeurs communs. L’UE restera pour le moment le seul lien entre pays de l’Est et du Sud. Cette nouvelle démarche communautaire ne conduira pas de façon certaine à une *politique unique* de voisinage qui doit continuer à progresser d’une manière différenciée et articuler les solutions durant la prochaine décennie, dans les meilleures conditions[458].

Section 2 : Le revers de l’Union pour la Méditerranée (UpM) conduisant à la paralysie totale du dialogue politique multilatéral euro-méditerranéen

En principe, l’UpM offrait une opportunité de révision, d’évaluation et de relance politique des relations euro-méditerranéennes multilatérales suite aux changements stratégiques de l’après-élargissement. Si l’initiative française a eu l’intérêt de susciter le débat sur les résultats du PEM, la version finale et définitive n’a pas réussi à répondre aux attentes et aux défis présentés ni à dépasser les lacunes de la période barcelonaise. Dans ce sens, l’UpM a été véritablement une occasion manquée. Le débat a été essentiellement européen, ce qui n’a pas permis de poser les bonnes questions sur les relations entre l’UE élargie et ses anciens voisins du Sud. Même si l’UpM va, en fin de compte, absorber le paradigme et l'acquis du processus de Barcelone, cette réintégration, qui reste ambiguë, s’est faite avec beaucoup de doutes et de confusion. En effet, si l’UpM a été, bel et bien, intégrée dans l’architecture euro-méditerranéenne, le processus de son adoption n’a pas permis de donner un nouvel élan au dialogue politique multilatéral. D’une part, même si l’UpM fait référence expresse à l’acquis de Barcelone, l’harmonisation n’est pas réelle entre les objectifs du PEM et ceux de l’UpM (§1). D’autre part, l’accentuation de l’inadéquation entre les cadres de coopération et les évolutions du contexte géopolitique au Moyen-Orient vont conduire à un blocage total du dialogue politique multilatéral euro-méditerranéen (§2).

[458]COM(2003) 104 final, p. 3.

§ 1. - Une reprise en trompe-l’œil de l’UpM dans le paradigme euro-méditerranéen existant

Même si le sommet de Paris est une réussite diplomatique française et européenne[459], cela reste insuffisant en soi pour créer les conditions d’une relance du Processus de Barcelone. Politiquement, les conditions nécessaires pour une relance ont été réunies, sans que les mécanismes de la nouvelle initiative soient capables de créer ce dynamisme. Lors de son élaboration, le projet s’est focalisé autour des polémiques sur la dé-européanisation des relations euro-méditerranéennes, ce qui n’aurait pas dû être le véritable débat. Dans ce contexte, l’opportunité d’une restauration globale de la coopération régionale, en relançant de nouveau les relations euro-méditerranéennes, n’a plus sa réelle place. Au niveau des objectifs politiques, la Déclaration de Paris est en inadéquation avec ceux du Processus de Barcelone et son évolution en affaiblissant la cohérence de l’action de l’UE dans la région. Avec une référence expresse à l’acquis de Barcelone, mais qui demeure incohérente avec les objectifs politiques initiaux (A), la valeur ajoutée de l’UpM est réduite à une « Union des projets » inadaptée avec les besoins de relance du cadre multilatéral euro-méditerranéen (B).

A. Une référence expresse de l’UpM à l’acquis de Barcelone mal harmonisée avec les principes du PEM

Même si l’initiative française s’achève sur une redéfinition de l’action méditerranéenne de l’UE, cela se fait sans ambiguïté dans le cadre de l’acquis du Processus de Barcelone, et cela n’a d’ailleurs pas pour finalité de remettre en cause ce qui existe. Sur le plan politique, l’UpM n’a pas vocation non plus à se substituer aux négociations en cours sur l’adhésion de nouveaux pays à l’Union européenne[460]. Dans le domaine économique et social, l’Union pour la Méditerranée ne doit pas supplanter les projets ou les mécanismes de concertation existants quand ils fonctionnent utilement[461]. Toutefois, face à l’ambiguïté du lien entre le cadre existant et l’UpM, la confusion s’installe à propos de l’étendue de l’acquis

[459] *L’Union pour la Méditerranée, Le potentiel de l’acquis de Barcelone*, Rapport ISSE, *préc.*, p. 5.
[460] T. SERGE, *L'Union pour la Méditerranée : un héritage contrasté mais une continuité indispensable*, *préc.*, p. 20.
[461] *Ibid.*, p. 19.

de Barcelone en général (1) d'autant que la reprise des principes démocratiques par l'UpM reste nettement en deca à l'acquis démocratique de Barcelone (2).

1) <u>La reprise de l'acquis de Barcelone par l'UpM</u>

Selon la communication de la Commission de 2008, il convient que l'UpM s'appuie, tout en les renforçant, sur les « éléments fructueux » du Processus de Barcelone[462]. Face à une tendance intergouvernementale et étatique, l'intention de la Commission exprime l'attachement au Processus de Barcelone dans sa globalité mais aussi dans toutes ses dimensions de coopération. La communication ne se limite pas à cette définition du cadre d'appui barcelonais dans l'Appel de Rome et les conclusions du Conseil européen, mais elle détaille les éléments de cet acquis : « *La Déclaration de Barcelone, ses objectifs et les domaines de coopération qu'elle prévoit restent donc d'actualité* ». Les trois volets de la Déclaration « *continueront de constituer l'épine dorsale des relations euro-méditerranéennes. Le programme de travail quinquennal adopté au sommet de Barcelone de 2005 (notamment les quatre Chapitres sur lesquels il a alors été décidé de faire porter la coopération, à savoir : la migration, l'intégration sociale, la justice et la sécurité), le programme de travail annuel 2008 adopté par les ministres des Affaires étrangères à Lisbonne en novembre 2007 et les conclusions des réunions ministérielles sectorielles resteront applicables*[463] ».

Cette précision de la communication n'est pas reprise en détail par la Déclaration de Paris. Celle-ci considère que l'UpM « *s'appuie* » sur la Déclaration de Barcelone certes, mais aussi sur « l'acquis du Processus de Barcelone »[464]. La Déclaration de Paris reprend la même démarche que la communication sans pour autant détailler la liste des éléments fructueux du processus. La rédaction de la communication indique une citation à titre exhaustif. La Déclaration de Paris a voulu marquer encore plus la présence du potentiel additionnel du partenariat sous le nom de l'acquis du Processus de Barcelone et essayer de le mettre en valeur en se référant à la notion d'acquis utilisée souvent pour désigner l'ensemble du cadre juridique de la construction communautaire et de l'UE. Le terme d'« acquis du Processus » a été ajouté au même Paragraphe dans la communication : « *Le Processus de*

[462] Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, « Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée COM », Bruxelles, 20/05/08, COM(2008) 319/4, p. 4.
[463] *Ibid*., pp. 4-5.
[464] Déclaration de Paris, *préc.*, p. 11.

Barcelone : Une Union pour la Méditerranée s'appuiera sur l'acquis du processus de Barcelone, dont il renforcera les réalisations et les éléments fructueux[465] ».

Toute nouvelle initiative devrait donc avoir pour objectif de consolider et de renforcer l’acquis de Barcelone qui est beaucoup plus qu’un simple processus intergouvernemental de coopération politique. Donc, l’une des conditions préalables à la réussite de cette nouvelle initiative méditerranéenne est de déterminer clairement quel est vraiment l’acquis du Processus de Barcelone[466]. Cela laisse la porte ouverte à la plus large interprétation des termes « éléments barcelonais » lesquels doivent être respectés et utilisés comme appui de l’UpM. La notion d’acquis barcelonais reste à démontrer et à définir. Dans le rapport, la notion d’acquis de Barcelone a été élargie par rapport à la précision de la communication de la Commission et de la Déclaration de Paris en ajoutant : le droit dérivé tel que les règlements MEDA I et II et l’Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) ; les décisions de la Cour de Luxembourg sur les accords Euromed ; les institutions Euromed et les nombreux réseaux de la société civile, soutenus par le Partenariat, dans le domaine des initiatives entre les peuples ; le programme de travail quinquennal de la Commission, arrêté en 2005 ; le code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme[467].

Gardons en tête que tout au long de l’expérience barcelonaise, les multiples conférences, régulières ou informelles, restent dans le respect de l’éthique barcelonaise. Les acquis de Barcelone sont toujours affirmés dans toutes les conclusions des conférences méditerranéennes. Les ministres rappellent ainsi en permanence les priorités accordées dans le partenariat à la protection et à la promotion des droits de l'homme et leur volonté de concentrer les activités sur les domaines prioritaires comme « *d'augmenter la participation des acteurs en dehors du gouvernement central, de rendre le partenariat plus pragmatique et d'en améliorer la visibilité* »[468]. En définitive, la reprise de l’acquis de Barcelone ne met pas un terme à l’ambiguïté de la relation entre l’acquis existant et la nouvelle structuration des relations.

Cette volonté officielle et doctrinale de fixer les composantes de l’acquis de Barcelone montre une intention de protéger au maximum l’approche, les méthodes du Processus de

[465] *Ibid.*
[466] « L’Union pour la Méditerranée, Le potentiel de l’acquis de Barcelone », Rapport ISSE, *préc.*, p. 9.
[467] *Préc*., pp. 10-11.
[468] Conclusions de la Conférence de Stuttgart, *préc*., point 30.

Barcelone afin d’éviter, dans le futur, toute dérive anti-barcelonaise comme celle de l’initiative française. En fin de compte, l’acquis de Barcelone est l’héritage global juridique et politique de l’expérience barcelonaise en dépit des résultats obtenus. En fixant une notion évolutive d’acquis barcelonais, toute éventuelle marginalisation d’un « acquis » sera forcément plus difficile, et il sera compliqué de s’en débarrasser à travers une simple Déclaration comme la Déclaration de Barcelone. Cela permet de consolider et de renforcer ce qui a déjà été réalisé et par ailleurs de mener la relance dans le sens de ce qui reste à accomplir.

2) <u>La reprise incertaine de l’acquis démocratique du processus de Barcelone par l’UpM</u>

Même si la Déclaration de Paris a expressément repris l’acquis de Barcelone, le rapport entre la nouvelle initiative et le cadre existant reste modestement clarifié quant à la place de la question démocratique ; les objectifs au niveau du processus de réformes et du respect des principes démocratiques vont clairement être revus à la baisse. En effet, si l’engagement des signataires existe en faveur d’un processus de démocratisation tel que le présent dans la Déclaration de Barcelone (a), on constate la régression de la place de la question démocratique qui trouve ses origines dans la conception originelle de l’initiative française. Elle reste en décalage avec l’acquis du dialogue politique multilatéral (b).

a) La reconnaissance mesurée du respect des principes démocratiques dans la Déclaration de Barcelone

Malgré l’engagement pour que le respect des principes démocratiques reste exprès (i), l’absence totale ou partielle de certains principes montre les lacunes de la Déclaration de Barcelone (ii).

i. <u>L’engagement de la Déclaration de Barcelone pour le respect des principes démocratiques</u>

L’évolution des relations, surtout après le Processus de Barcelone, a été accompagnée d’un développement remarquable de la place des principes démocratiques. La promotion de la gouvernance démocratique et de l’État de droit a été l’un des objectifs déclarés dans le discours de la Politique méditerranéenne de l’Union européenne lors de la dernière décennie. Dans cet esprit, le PEM stipule que le « *renforcement de la démocratie et le respect des droits humains* » tiennent une place centrale dans l’objectif global de transformation du bassin méditerranéen *« en une zone de dialogue, d’échange et de coopération garantissant*

la paix, la stabilité et la prospérité ». En adoptant la Déclaration de Barcelone, les États partenaires méditerranéens s’engagent théoriquement à développer la démocratie et l’État de droit dans leur système politique.

D’un point de vue multilatéral, la Déclaration de Barcelone a été adoptée dans le but de faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d’échange et de coopération où les principes démocratiques ne font pas défaut. Cette Déclaration politique multilatérale n’est matériellement qu’une Déclaration politique signée par les ministres des Affaires étrangères des participants et non pas une obligation juridique communautaire formulée. Cependant, elle peut être considérée comme le texte constitutif du PEM dans l’esprit « *de faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d’échange et de coopération* »[469]. Cela lui donne une valeur politique et l’engagement certain d’être respectée d’autant que les futures relations euro-méditerranéennes seront basées sur cette Déclaration. Les participants s’engagent à respecter les principes politiques de la bonne gouvernance tout au long du texte. Ainsi, dès le préambule, ils considèrent que « *l’objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d’échange et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité exige le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l’homme, un développement économique et social durable et équilibré, la lutte contre la pauvreté et la promotion d’une meilleure compréhension entre les cultures, autant d’éléments essentiels du partenariat* »[470].

Cela montre l’accroissement de la place des principes démocratiques dans les relations de l’Union avec le Proche-Orient où ils sont présentés comme un facteur garantissant la stabilité politique et la sécurité, mais, de plus, le *respect de ces principes politiques est un élément nécessaire pour le développement même du partenariat.* À travers la référence à la charte des Nations-Unies, les participants s’engagent à placer leur partenariat dans le respect du système et des institutions de l’ONU[471]. La Commission ne cache pas sa recherche d’un

[469] Préambule de la Déclaration de Barcelone, annexe 1.
[470] *Ibid.*
[471] La charte des Nations-unies, signée le 26 juin 1945 par 51 pays, fonde le lien entre les droits et la sécurité internationale. Cette considération est assez claire et entre dans la philosophie même du lancement du partenariat vers la « sécurité et la stabilité … ». Elle ne peut être établie qu’avec le respect de ces droits. Même si la charte des Nations-Unies ne lie pas les membres de l’ONU et ne met pas en place des plans d’action et des mécanismes de mise en œuvre de ces dispositions, *les instruments juridiques des Nations Unis en matière de droits de l’homme pourraient constituer une base pour la mise en œuvre de mécanismes destinés à assurer l’application du respect des droits de l’homme* (F. THUESEN, *Semaine de réflexion sur Le rôle des droits de l’homme dans la politique méditerranéenne de l’UE : La mise en œuvre de l’article 2*, rapport du Réseau euro-méditerranéen des

rôle plus actif dans la mise en œuvre des résolutions et des recommandations des Nations-Unies dans le domaine des droits de l'homme dans la région. Les participants s'engagent « à développer l'état de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques ». Cela est fait sans aucune référence à une définition claire ou précise de ces termes et de ces concepts dans la Déclaration. Il n'existe d'ailleurs pas de critère officiel internationalement reconnu pour indiquer ce qu'est une « démocratie » ou un « état de droit »[472].

Ainsi, même si la Déclaration de Barcelone s'aligne sur le droit international, elle laisse une liberté importante d'interprétation pour les partenaires. Les principes garantis par la Déclaration restent sous leur pouvoir discrétionnaire. On est face à des systèmes politiques qui ont déjà des soucis de respect des principes démocratiques, mais qui bénéficient d'une large marge de manœuvre de l'application de leurs engagements. Cette « démarche pragmatique » était incontournable pour que les pays du Sud signent. Ils étaient hostiles à l'engagement explicite d'établir un système qui respecte les principes de la Déclaration[473]. Finalement, le caractère universel de ces principes, qui a été l'un des acquis de la Déclaration, n'a pas été totalement respecté et, voire, a parfois été vidé de tout sens[474].

ii. Les lacunes de la Déclaration de Barcelone quant à l'absence totale ou partielle de certains principes démocratiques

Malgré l'importance dans la Déclaration de l'établissement d'un système partenarial entre l'Union et les PPM intégrant le respect des principes démocratiques, on note l'absence de certaines notions non adoptées dans le texte final. Une large marge de liberté a été laissée aux États pour développer des principes adaptés à leurs systèmes. Mais cette situation crée

droits de l'homme (REMDH), p. 26). Les Comités des droits de l'homme et les rapporteurs spéciaux mettent à disposition des outils élaborés pour analyser et rendre compte de la situation des droits de l'homme dans différents pays pour que les pays de la région euro-méditerranéenne respectent les recommandations et requêtes des organes des Nations-unies.

[472] Le juriste autrichien Hans Kelsen a redéfini la notion d'État de droit, notion d'origine allemande (Rechtsstaat) au début du vingtième siècle comme un État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée. Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures établies dans une hiérarchie bien structurée. C'est un État dans lequel le Droit (au sens de justice) est écrit. Il faut pour cela un double contrôle : un contrôle de la puissance publique et un contrôle des citoyens. C'est un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit. Dans ce cadre, les compétences des différents organes de l'État doivent être précisément définies et les normes qu'ils édictent ne sont valables qu'à condition de respecter l'ensemble des normes de droit supérieur. Au sommet de cet ensemble pyramidal, figure la Constitution suivie des engagements internationaux, de la loi, puis des règlements. À la base de la pyramide figurent les décisions administratives ou les conventions entre personnes de droit privé.

[473] E. LANNON, thèse, *La Politique Méditerranéenne de L'Union européenne*, *préc*., p. 95.

[474] On peut remarquer que parallèlement à chaque droit donné il y a un « contrepoids » qui diminue l'efficacité de l'acquis.

de nouvelles difficultés quand il s'agit de faire appliquer les principes de la Déclaration. Le respect des principes et des libertés de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des droits et libertés fondamentaux est un acquis qui parvient à favoriser la place de la bonne gouvernance dans les relations avec les pays de la région. Parmi ces droits de l'homme, la Déclaration de Barcelone cite explicitement [475] : la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la non-discrimination[476].

Ainsi, cette reconnaissance expresse de s'engager à développer de ces deux principes démocratiques n'est pas absolue et soulève certaines ambiguïtés. Chaque État conserve le droit de choisir la manière selon laquelle « son système politique, socioculturel, économique et judiciaire » sera développé. Cette formule s'inspire très largement de celle utilisée dans le cadre de l'Acte d'Helsinki où les États mentionnent le droit de chacun de choisir et de développer librement son système. Cette remarque sera étudiée en détail plus loin.

Cette qualification peut être perçue comme une bonne chose dans la mesure où l'engagement politique apparaît plus concret. Cependant, une telle approche peut conduire à une réflexion d'exclusion d'autres libertés. Des auteurs considèrent que « *les rédacteurs ont pris soin de formuler le Paragraphe de manière à ce que la mention de ces libertés n'ait pas de caractère exclusif* »[477] et que certains principes font défaut même par rapport à la DUDH[478]. Ainsi, le Partenariat, qui a fait des principes démocratiques l'un de ses fondements, écarte finalement tout renvoi explicite au « droit de vote » ou à « des élections libres »[479]. Ce ne sont pas de simples détails techniques qui pourront faire défaut sans avoir de conséquence, ils semblent, au contraire, être la pierre angulaire de tout développement de la démocratie ou du respect de l'État de droit. Le problème dans les pays de la région n'est

[475] Déclaration de Barcelone, 1er volet, § 3, annexe 1.
[476] Voir annexe 1, 1er volet.
[477] Les libertés mentionnées explicitement sont : La liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la non-discrimination.
[478] La Déclaration universelle énonce « le droit à la liberté d'opinion et d'expression » (art 19), tandis que la « liberté d'opinion » ne figure pas dans le document de Barcelone, refusée par les pays du Sud qui ont accepté seulement de reconnaître la liberté d'expression. Il faut pourtant admettre que la liberté d'expression perd son efficacité si elle n'est pas accompagnée par une liberté d'opinion. De plus, alors que la Déclaration de Barcelone fait des droits de l'homme en général un engagement majeur des partenaires, les droits de la femme sont à peine évoqués. La DUDH, dans son 2e article, exprime le principe d'égalité entre homme et femme. Mais même cette participation est toujours limitée en raison des inégalités entre hommes et femmes contenues dans la législation de plusieurs pays (Égypte, Liban, Syrie, Jordanie…), des traditions et de l'état actuel des mentalités ainsi que du manque de volonté politique de certains gouvernements.
[479] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l'Union européenne, préc.*, p. 96.

pas l’absence d’élections mais le fait qu’elles ne sont ni libres ni fiables surtout en Égypte et en Syrie[480].

Cette absence n’est pas due au simple souci de faire face à un texte surchargé en détails ou à une conviction des rédacteurs que les autres termes et concepts englobent tous les autres. En effet, les premiers textes proposés pour le Conseil européen de Cannes parlent en détail de l’engagement de chaque partenaire à développer son système politique intérieur à travers des « *élections régulières et libres des instances dirigeantes et de représentants, indépendantes de la justice, avec un équilibre de pouvoir, une bonne gestion des affaires politiques* »[481]. De plus, la « bonne gouvernance » comme terme n’apparaît pas dans la Déclaration de Barcelone ni dans les accords d’association qui ont été conclus tandis qu’elle était présente dans le cadre des avant-projets et des rapports du Conseil européen d’Essen en 1994 concernant les relations envisagées avec les pays méditerranéens dans l’esprit où le « *renforcement du dialogue politique doit être fondé sur le respect de la démocratie, de la gestion des affaires publiques* (bonne gouvernance) *et des droits de l’homme* »[482].

« *L’interdiction de la torture* » n’est pas non plus mentionnée dans la Déclaration de Barcelone, tandis que ces traitements inhumains figurent dans le dialogue entre les partenaires et préoccupent les institutions européennes surtout dans les territoires palestiniens[483]. De plus, et selon *Amnesty internationale,* la torture et les mauvais traitements des prisonniers se font en « *totale violation avec les droits nationaux et les traités internationaux…* »[484]. La liberté d’association n’est permise qu’« *à des fins pacifistes* ». Cette expression reflète l’attitude des pays où la liberté d’association est souvent très limitée, notamment la liberté d’enregistrement des associations (Liban, Égypte), et où les réunions publiques non officielles sont interdites (Syrie) ou ont besoin d’une autorisation préalable (Autorité palestinienne)[485].

---

[480] « *Fairy free elections have been held in Algeria, Morocco, and Palestinian authority. Tunisia has only one party and President Ben Ali reelections scores clause to 99 percent, similar to President Bachar Assad in Syria and Mubarak in Egypt. The elections in Egypt are widely been reported. The elections in Lebanon 1996 were not flawless but less* than in Egypt », MEDA Democracy Evaluation, final-report 96-97-98, http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/med/951460.pdf

[481] Conseil européen de Cannes, conclusions de la Présidence, 26 et 27 Juin 1995, p. 5.

[482] Conclusion de la présidence du Conseil européen d’Essen, Annexe V.

[483] Dans ce sens, voir MEDA Democracy Evaluation, final-report 96-98.

[484] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l’Union européenne, préc.*, p. 112.

[485] MEDA Democracy Evaluation, final-report, pp. 96-98.

La différence entre les principes explicitement cités dans la Déclaration de Barcelone et la DUDH peut contribuer à plusieurs interprétations de la même liberté. De plus, il faut toujours se rappeler que plusieurs pays de la région ont émis des réserves à cette DUDH lors de sa signature. Enfin cette situation nous laisse à penser que ce décalage n’est pas un simple oubli mais bien un choix voulu par les partenaires. En effet, seul un consensus minimal dans les dispositions de la Déclaration de Barcelone a pu garantir une adoption « *à l’unanimité sans aucune réserve, après d’énormes difficultés* ». La suite de cette conférence se limite à une réunion des hauts fonctionnaires. Les participants ne réussissent pas à se mettre d’accord pour déterminer les moyens capables de traduire les principes de la Déclaration. Pourtant, et même avant la réunion de Barcelone, le Parlement européen avait recommandé dans une résolution du 31 juillet 1995 de « *faire preuve de fermeté lors de la discussion relative aux valeurs fondatrices de l’Union européenne tels les droits de l’homme, la démocratie et l’État de droit – tout en se montrant extrêmement attentif aux idéaux et aux valeurs de nos futures partenaires, pour que le débat soit fructueux et utile* »[486].

En définitive, et malgré les lacunes, le PEM a été construit en toute continuité avec les principes fondamentaux de l’action extérieure de l’UE. Cet instrument partenarial complexe et multifonctionnel définit, dans sa Déclaration fondatrice, des relations euro-méditerranéennes basées sur le respect des principes démocratiques et l’instauration de la paix et favorisant la mise en œuvre des réformes dans les pays du Sud. Ce processus est, en quelque sorte, le cadre le plus fidèle à l’approche globale de l’action extérieure de l’UE qui tisse le lien de causalité entre le développement, la stabilité et le respect des principes démocratiques. La conception du PEM s’est clairement fondée sur l’interconnexion entre la paix, la stabilité et la prospérité bien défendues et exposées dans la Déclaration de Barcelone. En effet, dans la Déclaration de Barcelone, les participants ont exprimé leur conviction que le dialogue politique renforcé et régulier doit être fondé sur le respect des principes essentiels du droit international. Malgré les lacunes, les participants se sont *engagés* expressément à respecter les principes démocratiques dans le premier volet de la Déclaration. Avec ce niveau de protection des principes démocratiques et du respect des droits de l’homme assez élevé, l’UE et ses États membres voulaient montrer leur fermeté contre toute violation de ces normes et leur volonté de bâtir un Processus de Barcelone basé

[486] Parlement européen, Commission des Affaires étrangères, de la Sécurité et de la politique de Défense, Résolution sur la politique méditerranéenne de l’Union européenne dans les perspectives de la conférence de Barcelone, 31 juillet 1995, COM (94) 0427 final.

sur ces principes fondamentaux. Lors des réunions préparatoires du sommet de Barcelone 2005 la question démocratique a été renforcée et défendue[487]. La Déclaration de Barcelone 2005 a confirmé la référence à Barcelone 1995, mais elle a aussi réservé une place primordiale à la réaffirmation de l'engagement exprès en faveur des réformes démocratiques, conformément aux obligations internationales [488]. Si l'histoire du PEM n'a pas été une grande réussite, il faut se rappeler que ce projet a été rendu possible grâce à une approche théorique politique basée sur le lien de causalité entre ses différentes composantes.

b) La régression de la place des principes démocratiques dans l'UpM

La Déclaration de Paris comporte un paragraphe qui se réfère aux droits de l'homme dans lequel ses signataires soulignent « *qu'ils sont déterminés à renforcer la démocratie et le pluralisme politique par le développement de la participation à la vie politique et l'adhésion à l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »[489]. De plus, la Déclaration de Paris indique son attachement à la Déclaration de Barcelone et à tout son acquis y compris la question du respect des droits de l'homme et de la démocratisation. Toutefois, une lecture plus approfondie montre que ces questions restent peu développées et moins valorisées qu'auparavant. Cet engagement se réduit à une simple « *ambition* » (moins qu'un engagement exprès) de bâtir *un* « *avenir commun fondé sur le plein respect des principes démocratiques, des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, consacrés par les instruments internationaux relatifs aux Droits de l'Homme* »[490]. Hormis cette « ambition», les signataires de la Déclaration de Paris vont montrer leur « détermination » à

[487] A. DE VASCONCELOS, « Une Union pour la Méditerranée? », IEMed 2007, p. 15.

[488] « *Les partenaires souscrivent aux engagements (…) afin de renforcer la démocratie, élargir la participation à la vie politique, aux affaires publiques et à la décision et de promouvoir davantage l'égalité entre les sexes (…) ; pour renforcer le respect de tous les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression conformément à leurs obligations internationales ; pour continuer à maintenir et à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et élargir l'accès à la justice pour tous. Dans ce contexte, l'UE mettra en place un important mécanisme de financement par des prêts de soutien aux partenaires méditerranéens pour les aider dans l'accomplissement de leurs réformes, en tenant compte du fait que des réformes réussies doivent émaner des sociétés de la région* », Déclaration finale du sommet du 10e anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen, 28 novembre 2005,
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/chairmans_statement_en.pdf

[489] De plus, les signataires affirment *« leur ambition de bâtir un avenir commun fondé sur le plein respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, consacrés par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, comme la promotion des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, le renforcement du rôle des femmes dans la société, le respect des minorités, la lutte contre le racisme et la xénophobie, ainsi que la promotion du dialogue culturel et de la compréhension mutuelle* (Déclaration de Paris, préc.)

[490] « *Comme la promotion des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, le renforcement du rôle des femmes dans la société, le respect des minorités, la lutte contre le racisme et la xénophobie, ainsi que la promotion du dialogue culturel et de la compréhension mutuelle* ».

renforcer la démocratie et le pluralisme politique par le développement de la participation « *à la vie politique et l'adhésion à l'ensemble des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales* ». C’est une volonté qui reste cependant dépourvue de tout engagement exprès. Le Parlement européen, conscient des risques que présentait l’UpM, a exprimé son attachement à l’approche initiale globale de la Déclaration de Barcelone. Cette approche tisse un lien de causalité entre l’évolution de l’intégration économique et l’amélioration de la situation démocratique chez les partenaires méditerranéens. Le Parlement affirme que la promotion de l’intégration territoriale et économique entre les partenaires méditerranéens et l’UE n’est possible que s’il y a un progrès concret au niveau de la résolution des conflits régionaux et une amélioration de la situation démocratique et du respect des droits de l’homme[491].

Pour bon nombre d’analystes, les premières négociations avec les États arabes n’allaient pas dans le sens de promouvoir les « *principes de l'État de droit et de la démocratie dans le Maghreb mais de faciliter le commerce* »[492]. Cette attitude se confirme avec le conseiller de Nicolas Sarkozy, Henri Guaino (qui fut l’instigateur de l'initiative française) qui indique qu’il n’est « *pas question d'interrompre la coopération politique, ni de cesser de s'intéresser aux droits de l'homme mais (…) ils ne constituent pas des préalables à la coopération. Les exigences en termes de droits de l'homme ne sont pas élevées, parce que l'UpM se veut être un processus progressif, qui n'impose pas le respect des droits de l'homme mais y mène* »[493]. Dans ce sens, l’UpM est une réussite pour les régimes arabes qui cherchent à imposer leurs intérêts, chose non réussie lors de la conférence de Barcelone en 1995.

Cela signifie que la démarche et le résultat final de l’UpM restent une réflexion de *Realpolitik*[494] au détriment d’une politique des valeurs et des normes comme le Processus de Barcelone. Pour certains auteurs, « *le renforcement de la coopération et du dialogue sera strictement établi sur les rapports commerciaux et financiers – contrairement aux*

[491] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point H.
[492] M. WIEGEL « Sarkozy's Devalued “Diplomacy of Values”», *Frankfurter Allgemeine Zeitung /Qantara.de*, 2007.
[493] Interview par Alain BARLUET, « Faut-il croire à une Union pour la Méditerranée? », Le Figaro du 23 mars 2008.
[494] La *Realpolitik* (de l'allemand : politique réaliste) désigne « la politique étrangère fondée sur le calcul des forces et l'intérêt national », *in* Henry Kissinger, *Diplomatie*, éd. Fayard, 1996, p. 123.

mécanismes actuels qui incluent la dimension des droits humains »[495]. Par ailleurs, certains acteurs de l’UpM défendent une approche selon laquelle l’action extérieure de l’UE à travers l’UpM n’a pas vocation à imposer des règles au niveau démocratique car elle repose sur des projets régionaux concrets. Dans ce sens, l’approche de l’UpM est en rupture avec celle du Processus de Barcelone qui tissait un lien clair entre développement économique et processus de démocratisation. Au contraire, l’UpM converge avec les défenseurs de la *Realpolitik qui* affirment que du développement économique découlera automatiquement l’aspiration démocratique[496]. Ceci sous-entend que le développement économique de la région mènerait irrémédiablement à l'amélioration de la situation des droits de l'homme.

L'UpM n'impose pas de nouvelle conditionnalité à l'établissement des relations économiques, au renforcement des infrastructures et aux nouveaux investissements publics dans la région. Aucun des six projets prioritaires proposés par l’UpM ne semble être conditionné (ni négativement ni positivement) par le respect des principes démocratiques. Cela remet en question la cohérence de l’action extérieure de l’UE, qui se trouve altérée par des approches mal harmonisées voire contradictoires concernant le respect des principes démocratiques. Cette nouvelle politique de coopération régionale qui ne conditionne pas ses projets régionaux donne des signes du désengagement européen sur le respect des principes démocratiques et leur réelle place dans les relations partenariales. Cette absence de lien de causalité entre le politique et l’économique se fera au détriment de la protection de l’approche politique des relations euro-méditerranéennes et au profit d’une Union des projets. La question reste fondamentale et mieux finalisée dans les cadres existants. L’UpM se révèle en décalage au regard de l’évolution de la place de la conditionnalité politique dans les relations, notamment vis-à-vis de la PEV qui a mis en place une conditionnalité positive à travers les plans d’action bilatéraux à côté de la conditionnalité négative des accords d’association. [497]

Cette régression montre que la place centrale de la problématique démocratique a été partiellement compromise dans la Déclaration de Paris au profit des régimes du Sud en complémentarité avec la vision française et au détriment des principes démocratiques de

[495] N. BEGER, Directeur du Bureau d'Amnesty International pour l'UE. « L'Union pour la Méditerranée: une façon d'échapper aux droits humains? », accessible sur le site d'Amnesty international.
[496] Bariza Khiari 1470.
[497] De plus, l’UpM est en inadéquation avec la question démocratique acquise au niveau bilatéral et qui se manifeste aussi par la conditionnalité politique, clause/élément essentiel dans les accords d’associations. (Cela sera étudié dans Chapitre 1- Titre 1 de la seconde partie)

l’acquis de Barcelone. La nouvelle approche des droits de l'homme proposée par l'UpM s'éloigne sensiblement de cet objectif en insistant sur l'indépendance des aspects économiques et sociaux du partenariat. De telle manière, les intentions de dé-démocratisation du cadre multilatéral ne font aucun doute lorsque le conseiller spécial du Président français, et ce réel concepteur de l’UM, accuse d’inefficacité la conditionnalité politique du PEM. Pour lui, une autre erreur a été de vouloir conditionner la coopération avec la Méditerranée à la résolution des questions politiques. Comme celles-ci étaient insolubles *a priori*, on n’a pas pu avancer sur les questions concrètes. Or, la démocratie et les droits de l’homme sont l’aboutissement d’un processus de coopération et non la condition de sa mise en chantier. C’est en avançant sur des coopérations concrètes, de plus en plus étroites, que l’on peut créer des liens de solidarité entre les peuples[498].

Un autre signe de cette intention provient de l’affaiblissement de la place de la société civile. Ces acteurs ont été associés au Partenariat depuis le lancement du Processus de Barcelone à travers le Forum civil euro-méditerranéen. L’importance du Forum civil parallèle à toute réunion ministérielle est de permettre à la société civile européenne, mais surtout à celle des pays de Sud, de participer à la réflexion sur l’avenir des relations euro-méditerranéennes à travers des recommandations aux dirigeants politiques. Des réseaux des ONG du Sud et du Nord, tels que le Réseau Euro-méditerranéen des droits de l’homme[499], ont permis un dialogue étroit avec la société civile. À ce niveau, l’UpM a rompu avec un acquis central de Barcelone, celui de la concertation régulière et structurée avec la société civile du Sud surtout que les représentants des pays de Sud restent en majorité les représentants de gouvernements dont la légitimité démocratique est mise en question.

Ainsi, l’UpM s’abstient de donner un nouvel élan à la question démocratique dans le cadre régional. Elle se limite à confirmer la Déclaration de Barcelone et l’acquis de Barcelone sans pour autant aller plus loin vers une analyse d’évaluation des raisons de l’échec du processus démocratique dans la région (même à titre justificatif). Si elle ne remet pas en cause les bases du PEM, elle se prive de l’opportunité d’actualiser l’importance de la question démocratique avec les pays partenaires. La nouvelle approche des droits de

[498] H. GUAINO, « Faut-il croire à l’Union pour la Méditerranée ? », entretien, 23 mars 2008, wwwlefigaro.fr/debats (3 juin 2008).

[499] Un réseau composé de plus de 80 membres représentant des organisations de défense des droits de l’homme, des institutions et des personnes situées dans 30 pays de la région euro-méditerranéenne, institué en 1997 pour faire écho à la Déclaration de Barcelone et à la création du Partenariat euro-méditerranéen. http://www.euromedrights.org

l'homme proposée par l'UpM s'éloigne de cet objectif en insistant sur l'indépendance des aspects économiques et sociaux du partenariat. Plutôt que de repenser et d'améliorer la politique de promotion des droits de l'homme, l'UpM s'en défait et s'en remet aux résultats économiques de la coopération qu'elle tend à renforcer.

Dans ce même sens, l’UpM s’abstient de répondre aux besoins de réformes démocratiques dans la région, besoins qui se voient dominés par des points de vue économiques et sectoriels à caractère régional ; la réussite de ces projets ne pourrait pas se faire en dehors d’une approche politique globale ou subrégionale. Si elle n'a pas vocation à insister sur la promotion des droits de l'homme, elle ne devrait pas non plus écarter les mécanismes mis en œuvre dans cette perspective. De cette manière, avec l’UpM, l’UE a accentué l’envoi des signes contradictoires pour les sociétés des pays partenaires. D’une part, elle exprime son engagement à promouvoir les principes de la démocratie dans un dialogue politique, sans pouvoir le concrétiser. D’autre part, les conclusions demeurent parfois paradoxales et même superficielles en essayant de cacher les réalités frappantes par des avancées minimes qui ne constituent pas un progrès dans le sens des réformes.

B. La valeur ajoutée de l’UpM réduite à une « Union des projets » inadaptée à l’évolution des relations euro-méditerranéennes

Le mérite de l’UpM reste l’attention accordée par les différents acteurs européens au Processus de Barcelone. Cela montre la volonté de le maintenir en dépit de ses défaillances et de son efficacité limitée. Le processus d’élaboration de l’UpM reconfirme finalement l’importance du projet euro-méditerranéen sans pourtant donner un véritable élan politique à la coopération régionale euro-méditerranéenne. Cette Déclaration affirme, dès le 1er Paragraphe, que le sommet de Paris constitue une avancée importante pour les relations euro-méditerranéennes qui marque la détermination de l’UE et des partenaires méditerranéens de concrétiser les objectifs de la Déclaration de Barcelone[500]. Cette volonté officielle de souligner l’importance et le rôle de l’UpM dans le renforcement des relations

[500]« *Ce premier Sommet a constitué une importante avancée pour le partenariat euro-méditerranéen, et marqué la détermination inébranlable et la volonté politique commune de l’UE et de ses partenaires méditerranéens, de concrétiser les objectifs de la Déclaration de Barcelone : la création d’un espace de paix, de stabilité, de sécurité et de prospérité partagée, le respect total des principes démocratiques, des droits de l’homme et des libertés fondamentales, et la promotion de la compréhension entre cultures et civilisations dans la région euro-méditerranéenne* », *préc*., p. 1.

euro-méditerranéennes nécessite un examen plus approfondi. Après les mutations de l’UpM, le cadre final semble moins ambitieux que prévu. Elle n’a pas réussi à tirer parti de cette opportunité pour accomplir une évaluation du Processus de Barcelone indispensable pour la relance du cadre multilatéral (1) et se résume en fin de compte à une « Union des projets » susceptible d’accompagner les cadres existants (2).

1) <u>L’opportunité manquée de l’évaluation du Processus de Barcelone</u>

Dans la perspective de la préparation du Sommet de Barcelone 2005, les ministres du PEM ont exprimé l’importance accordée à un bilan global du Processus de Barcelone qui serait réalisé par les hauts fonctionnaires des partenaires et soumis pour approbation aux ministres lors de leur réunion à Luxembourg[501]. Après l’échec politique de la réunion de Barcelone de novembre 2005 (avec le boycott de tous les chefs d’État des pays arabes[502]), toute relance devait prendre en considération la paralysie politique majeure du PEM et en particulier de son dialogue politique multilatéral. Cette stagnation a été souvent constatée officiellement par les institutions de l’UE, notamment le Parlement européen qui considère clairement que, même des années après son lancement, certains pays partenaires n’ont pas respecté leurs engagements partenariaux en ce qui concerne l’avancement dans le processus de démocratisation et le respect des droits de l’homme, et « *n’ont enregistré aucun progrès substantiel en ce qui concerne la fidélité à certaines valeurs communes et certains principes communs formulés dans la Déclaration de 1995(…) en particulier pour ce qui est de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit* » [503].

Ainsi, après le rendez-vous manqué du Sommet de Barcelone 2005, l’UpM se présente tout naturellement comme une opportunité pour une évaluation de l’expérience barcelonaise. L’UpM pourrait s’engager dans une véritable relance des relations euro-méditerranéennes et ce, pour deux raisons principales : la première, à caractère subjectif, se rapporte à la stagnation du partenariat dans sa globalité notamment autour du volet multilatéral, surtout

[501] « *Ce bilan devrait servir de point de départ aux décisions sur l'avenir du processus. À cet égard, il est demandé aux deux réseaux d'instituts de recherche euro-méditerranéens indépendants, Euromesco et FEMISE, de contribuer à l'examen du processus de Barcelone. D'autres acteurs indépendants et organisations non gouvernementales également devraient être encouragés à présenter leur propre travail. Ces contributions seront examinées par les hauts fonctionnaires.* » Conclusion de la Présidence sur la conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Bruxelles, le 30 novembre 2004, 14869/04 (Presse 331).

[502] À l’exception du Président palestinien.

[503] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point G.

après la mise en place de la PEV qui a renforcé sa dimension bilatérale ; la deuxième raison objective, à caractère stratégique, est liée au besoin profond de redéfinir les objectifs des relations de l’Union élargie avec ses voisins de Sud. Après la relance bilatérale avec la PEV, l’UpM offre une véritable opportunité pour donner un nouvel élan politique à la coopération régionale euro-méditerranéenne à travers une confirmation de la base barcelonaise. Les relations euro-méditerranéennes ont souffert d’une banalisation du caractère multilatéral et de la cohérence à long terme du partenariat après la mise en œuvre de la PEV.

En définitive, l’élaboration mouvementée de l’initiative française n’a pas permis de saisir l’occasion d’évaluer et relancer le dialogue euro-méditerranéen sur de nouvelles bases, en prenant en compte les difficultés sans pourtant rompre avec l’acquis de Barcelone. Étant donné que l’UpM reste dépourvue d’une vision stratégique et d’un projet politique, elle réduit la relance de la coopération régionale à des questions économiques sectorielles. La date de 2008 devait être aussi la date de l’évaluation de la mise en œuvre des accords d’association, ce qui devait permettre de tirer les leçons à partir de l'expérience des pays les plus avancés. Or, ces évaluations n’ont pas été effectuées et les Déclarations de Paris et de Marseille se sont limitées à se référer à l’acquis de Barcelone sans véritablement dresser un bilan global. Malgré son absorption par les instances de l’UE, l’UpM est restée en rupture avec la logique partenariale existante et ne s’est inscrite dans aucune évolution ou évaluation de l’action de la CE/UE avec la Méditerranée. Or, face à l’impasse de la décennie barcelonaise, toute relance du cadre multilatéral devrait passer par la prise en compte à la fois des résultats et des lacunes du processus[504].

2) <u>Une « Union des projets » accompagnatrice des cadres existants</u>

L’UpM s’est promue finalement comme une initiative servant à donner un élan politique qui reste dans la continuité de la Déclaration de Barcelone et du discours officiel euro-méditerranéen. Elle s'appuie sur les « *objectifs de paix, de stabilité et de sécurité* » et est aussi un partenariat multilatéral visant à « *accroître le potentiel d'intégration et la cohésion régionale* »[505]. La Déclaration de Paris a fixé des objectifs qualifiés de très importants notamment un rehaussement du niveau politique des relations de l'Union

[504] Rapport sur l’*Union pour la Méditerranée*, *Le potentiel de l’acquis de Barcelone,* Rapport ISSE, *préc*., p. 5.
[505] Déclaration de Paris, Point 11.

européenne avec ses partenaires méditerranéens, un meilleur partage de la responsabilité des relations multilatérales, une meilleure visibilité et concrétisation des relations grâce à des projets régionaux et sous-régionaux supplémentaires, utiles pour les citoyens de la région[506]. Elle vient aussi compléter les relations bilatérales de l'Union européenne avec ces pays, relations qui continuent d'exister dans les cadres d'action actuels, notamment les accords d'association et les plans d'action de la politique européenne de voisinage[507]. Malgré le souhait de donner un élan au dialogue politique, les objectifs fixés par la Déclaration de Paris ne présentent aucune véritable innovation politique et restent dans la continuité de Barcelone et du *statu quo* établi après l’entrée en vigueur de la PEV. Aucune nouveauté conséquente ne peut être dégagée de l’initiative finale. Le projet initial français peut être critiqué, il avait toutefois le mérite de proposer une nouvelle vision qui tend à questionner la stagnation du dialogue politique multilatéral.

Alors que le cadre multilatéral avait besoin d’une relance politique, institutionnelle et même médiatique, la Déclaration de Paris s’est limitée à proposer une Union des projets sans véritable relance politique[508]. L’UpM aurait pu être une opportunité de renforcement de la cohérence et de l’efficacité des relations euro-méditerranéennes en général et du dialogue multilatéral en particulier. En fin de compte, elle n’a fait que confirmer la situation actuelle avec le PEM et la PEV et a servi à la gestion euro-méditerranéenne des relations multilatérales ainsi qu’à la gestion bilatérale à travers les outils de la PEV. L’UpM se voulait ambitieuse mais s'est élaborée au final sur quelques programmes régionaux sans une véritable relance ou conceptualisation politique.

Le Processus de Barcelone est un cadre global avec des objectifs à long terme mais surtout avec une vision et une finalité stratégiques. Cette vision a permis de placer les mesures et les projets à court, moyen et long terme dans la continuité d’un projet en construction et dans une approche globale qui tisse les liens entre les différentes dimensions et les différentes activités de coopération. Le dialogue politique multilatéral avait besoin d’un renforcement par de nouvelles incitations. Finalement, le cadre politique régional euro-méditerranéen a été abrogé et remplacé par la nouvelle architecture institutionnelle de l’UpM. La seule valeur ajoutée de l’UpM se résume à la définition de six projets prioritaires

[506] *Ibid.*, point 14.
[507] *Ibid.*, point 13.
[508] *L’Union pour la Méditerranée, Le potentiel de l’acquis de Barcelone*, Rapport ISSE, *préc.*, p. 5.

à caractère économique en dehors de toute innovation politique. Elle se limite à six axes principaux de nature sectorielle avec : la dépollution de la mer Méditerranée ; la création d'autoroutes maritimes et terrestres ; le lancement d'initiatives de protection civile destinées à lutter contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine ; l'élaboration d'un plan solaire méditerranéen ; l'inauguration d'une université euro-méditerranéenne en Slovénie ; l'initiative méditerranéenne de développement des entreprises axée sur les micro-entreprises et les PME[509]. Pour la Commissaire Benita Ferrero Waldner, la présence de tels projets concrets au cœur de l’UpM vise à avoir un impact sur la vie des gens chez les partenaires méditerranéens en favorisant la croissance, l'emploi, la cohésion régionale et l'intégration socio-économique[510].

En définitive, ayant conscience des limites et de la paralysie du partenariat mais tenant compte aussi des contraintes d’européanisation de l’initiative française, l'UPM s’est limitée à relancer l’aspect économique et sectoriel régional. La valeur ajoutée recherchée n’a finalement rien apporté de majeur au potentiel existant. Ce résultat final de la concrétisation des projets pouvait trouver facilement sa place dans le cadre du PEM, ou le cas échéant dans la coopération transfrontalière de la PEV avec les mêmes thématiques introduites à travers l’UpM[511]. Ces projets thématiques ne fournissent pas un potentiel susceptible de redéfinir le cadre régional. De plus, les objectifs de l’UpM peuvent être qualifiés d’objectifs à long ou à moyen terme. Le problème reste l’absence d’articulation avec une approche globale ou une finalité stratégique. Cela fait défaut alors que c’était un des acquis principaux de la démarche barcelonaise. La relance des relations euro-méditerranéennes a profondément affaibli les liens de coopération régionale pour privilégier une approche sectorielle bien ciblée et une vocation politique de cette coopération. Cela explique la position du Parlement européen qui montre un enthousiasme assez modéré à l’égard de l’UpM qui conditionne son efficacité à promouvoir *la paix et la prospérité* à la réalisation des promesses et à l’obtention

[509] Déclaration de Paris, *préc.*

[510] B. FERRERO-WALDNER, Speech at American Chamber of Commerce’s plenary meeting, Brussels, 13 October 2009, SPEECH/09/46.

[511] « *Il existe, néanmoins, un grand nombre de thèmes transversaux pour lesquels l'Union et ses partenaires de la PEV du Sud comme de l'Est partagent les mêmes intérêts et les mêmes préoccupations et qui gagneraient à être abordés dans un contexte multilatéral. Dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'environnement, du développement rural, de la société de l'information, de la coopération en matière de recherche, de la santé publique, des services financiers, de la gestion des frontières, des migrations ou encore des affaires maritimes, par exemple, les problèmes, bien souvent, n'ont pas un caractère purement bilatéral et pourraient bénéficier d'un débat, d'une action commune et d'une coopération entre l'Union européenne et la plupart, sinon la totalité, des partenaires de la PEV.* », communication de la Commission au Conseil et au Parlement relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, Bruxelles, le 4.12.2006, COM(2006)726 final, p. 9.

des résultats concrets et visibles[512]. La visibilité voulue à travers ces projets à caractère régional ne pourrait, en aucun cas, compenser la faiblesse de la relance sous l'angle politique. Le projet initial et son processus de modification n'ont pas permis l'examen approfondi des véritables problèmes de la coopération régionale après l'élargissement de l'Union.

Ainsi, même si l'UpM soutient des projets concrets, de nature à répondre aux attentes des populations, cela pourrait se faire sans pour autant réduire l'approche des relations euro-méditerranéennes à une simple vision technique ou sectorielle dépourvue d'une vision stratégique. Paradoxalement, c'est l'Union des projets de l'UpM qui va absorber le cadre global et stratégique du Processus de Barcelone. Et, ce qui est plus déplorable, par la suite, la dénomination du Processus de Barcelone va complètement disparaître. La valeur ajoutée de la nouvelle initiative se limite à une impulsion politique indispensable et à une meilleure visibilité de l'ensemble des politiques méditerranéennes de l'UE. À ce niveau, le sommet de Paris a été bel et bien une réussite. Mais en dehors de celui-ci, le contenu de l'UpM est déjà largement couvert par la Déclaration de Barcelone (environnement, terrorisme, immigration, eau…) et les projets proposés pourraient en toute évidence être concrétisés dans le cadre du PEM existant. Mais il n'aura aucune incidence sur le montant ni sur l'utilisation de l'enveloppe budgétaire du Processus de Barcelone ; son financement passera par des levées de fonds auprès d'autres instances que celles de l'UE[513].

§ 2. – La paralysie du dialogue politique multilatéral aux évolutions du contexte géopolitique régional

Si l'évolution du contexte géopolitique au niveau international, en Europe et au Sud de la Méditerranée était un atout en 1995, la situation n'a pas tardé à se détériorer politiquement et à éloigner les espoirs des années qui ont précédé le lancement du PEM. L'échec du processus de paix et la consolidation des conflits, surtout au Moyen-Orient, ont paralysé le dialogue politique euro-méditerranéen qui reste de nature post-conflictuelle. Le dialogue politique multilatéral du PEM n'a pas réussi à s'adapter de façon adéquate au passage dramatique et brutal de la recherche de la paix à la gestion des crises régionales (A).

[512] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point 1.
[513] M. CAMAU, *L'Union pour la Méditerranée : rêve méditerranéen et malaise européen, préc*., p. 93.

Face à cela, la conception de l’UpM qui plaidait pour la dissociation entre le cadre multilatéral et les conflits régionaux s’est rapidement trouvée à son tour enlisée par l’éclatement des conflits au Proche-Orient (B).

A. Le cadre multilatéral euro-méditerranéen du Processus de Barcelone confronté à la consolidation des conflits régionaux

Dans les années 90, le lancement du PEM était envisageable grâce au changement de la donne géopolitique sur les deux rives, censé donner une nouvelle place à la Méditerranée dans la recomposition du système international après la fin de la guerre froide et du bipolarisme[514]. Au niveau européen, c’était la période de la création de l’UE marquée par la mise en œuvre du Traité de Maastricht fondé sur trois piliers. Au niveau du Sud, le processus de paix et la nouvelle dynamique issue des accords d’Oslo ont rendu possible une telle démarche de coopération régionale, irréalisable quelques années auparavant. La synthèse entre les deux éléments a permis ainsi un compromis entre l’ouverture des négociations pour l’élargissement vers l’Est et le partenariat assez ambitieux vers les pays méditerranéens du Sud. En raison de sa nature post-conflictuelle, le dialogue politique multilatéral n’était pas construit pour gérer des crises mais plutôt pour accompagner leur résolution (1). Avec le blocage du processus de paix, la région est passée vers une gestion de crise à long terme contaminant les conférences ministérielles euro-méditerranéennes (2).

1) La nature post-conflictuelle du dialogue politique euro-méditerranéen

Pour l’UE, le règlement du conflit israélo-arabe constitue « *une priorité stratégique. En l’absence d’un tel règlement, il n’y aura guère de chances de résoudre les autres problèmes du Moyen-Orient. L’Union européenne doit rester engagée et disposée à consacrer des ressources à ce problème jusqu’à ce qu’il soit résolu* »[515]. Et, comme le constate Christopher Zopel, « *en raison de ses relations de voisinage avec les régions du Moyen-Orient et du Sud de la Méditerranée, l’UE reste plus affectée que les États-Unis par*

[514] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l’Union européenne, pour une politique euro-méditerranéenne commune fondée sur une géopolitique de proximité pan-euro-méditerranéenne, préc.*, p. 50.
[515] « *La solution fondée sur la coexistence de deux États – que l’Europe appuie de longue date – est désormais largement acceptée. Sa mise en œuvre exigera des efforts conjugués et concertés de la part de l’Union européenne, des États-Unis, des Nations Unies et de la Russie, ainsi que des pays de la région, mais aussi et surtout des Israéliens et des Palestiniens eux-mêmes.* » Stratégie Européenne de Sécurité, *préc.*, p. 6.

le conflit israélo-palestinien »[516]. Sans le lancement du processus de paix, le PEM n’aurait pas été possible[517]. Ainsi, c'est au moment où la solution de la paix semblait possible, qu'une initiative régionale de l’UE était envisageable (a). Néanmoins, comme « *la relance du PEM reste assez difficile tant que la crise israélo-palestinienne demeurera à ce niveau de violence et de paralysie* »[518], le conflit restera le nœud gordien des relations euro-méditerranéennes, sans la résolution duquel aucune solution n’est possible (b).

a) Le processus de paix, une condition nécessaire pour le lancement du PEM

Avec l’impact des changements des années 90 au niveau international, un processus de paix est lancé sur le plan régional[519], connu sous le nom de Processus de Madrid[520], qui ouvre la voie, pour la première fois, à une solution globale du conflit israélo-arabe et offre l’espoir d’un processus de pacification régionale. La Conférence Internationale pour la Paix au Moyen-Orient s'ouvre le 30 octobre 1991, sous le parrainage des États-Unis et de l'Union Soviétique. Des négociations multilatérales et bilatérales directes ont lieu pour la première fois entre Israël d’une part, et les pays arabes qui encerclent Israël (Liban, Syrie, Jordanie) et les palestiniens, d’autre part.

La Communauté européenne ne tarde pas à réagir à cette nouvelle donne chez ses voisins du Sud. Le Conseil européen de Lisbonne de juin 1992 exprime le grand intérêt que représentent les rives méridionales et orientales de la Méditerranée (de même que le Moyen-Orient). En effet, les communications qui précèdent la conférence de Barcelone, montrent la place centrale accordée au processus de paix pour l’avenir des relations entre la Communauté européenne, le Moyen-Orient[521] et le Maghreb[522]. Elles expriment la volonté

[516] C. ZOPEL, « September 11: Consequences for German Foreign Policy », *in* Carlo Masala (Ed), ZEI Discussion paper C 120 2003, p. 3 ; cité dans J.-F. DAGUZAN, *La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique*, Défense nationale, mai 2004, p. 101.
[517] C. NIGOUL et M. TORELLI, *Menace en Méditerranée*, Fondation pour les études de défense nationale, Paris, 1987, p. 269.
[518] J.-F. DAGUZAN *La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique*, Défense nationale, mai 2004, p. 108.
[519] C’est la deuxième guerre de Golfe ayant opposé la communauté internationale à l’Irak après son invasion du Koweït.
[520] La Conférence de Madrid s'est déroulée sur trois jours à partir du 30 octobre 1991; elle a été accueillie par l’Espagne et tenue conjointement par les États-Unis et l’Union soviétique. Ce fut la première tentative de la communauté internationale pour engager un processus de paix au Proche-Orient, par le biais de négociations impliquant Israël et les pays arabes dont la Syrie, le Liban la Jordanie et les Palestiniens. La conférence a instauré le principe de « *la terre contre la paix* » basé sur les résolutions de l’ONU, notamment les résolutions 242 et 325.
[521] Communication de la Commission sur « l’avenir des relations et de la coopération entre la Communauté et le Moyen-Orient », COM (93) 375 final du 8 septembre 1993.

d’intensifier les engagements dans la région à travers un processus de coopération entre les différentes parties du territoire et visant à consolider la paix et à encourager l’intégration régionale, tout cela à travers une relation triangulaire entre l’Europe, les pays du Machrek et Israël afin d’établir des liens étroits entre ces deux derniers, comparable à l’offre proposée en 1992 aux pays du Maghreb[523]. Toutefois, à ce stade de la phase pré-barcelonaise, les intérêts exprimés sont encore limités et concernent en particulier la sécurité et la stabilité sociale[524], sans pour autant établir une vision politique globale d’un partenariat avec les PTM.

Avec les accords d’Oslo de 1993 entre l’OLP et Israël, et le traité de paix israélo-jordanien de 1994, la région semble être plus que jamais proche de la solution définitive d’un des principaux conflits depuis la Seconde Guerre mondiale. Avec la progression du processus de paix au Moyen-Orient, la mise en œuvre d’un cadre de partenariat fondé sur « *la paix par la coopération, le dialogue* », est devenue possible. L’évolution positive du processus de paix est encore une fois une condition préalable pour la réussite de la coopération régionale au Moyen-Orient[525]. La Commission considère alors que le Processus de paix doit assurer la percée politique alors que le PEM doit mettre en place les réelles conditions de la stabilité à long terme, à travers l’intégration et le développement économique[526]. Ce sont donc les perspectives de paix qui ouvrent la possibilité d’une nouvelle forme de coopération régionale.

La nouvelle approche exprimée lors de la conférence de Barcelone n'est évoquée pour la première fois que quelques mois après la signature des accords d’Oslo, lors du Conseil européen de Corfou en juin 1994. La création des conditions d’un climat de dialogue politique a constitué l’un des axes majeurs de la future politique méditerranéenne de la CE/UE. L’avancement des négociations israélo-palestiniennes était une opportunité à ne pas rater pour concrétiser la mise en œuvre de cette approche globale lors de la conférence de Barcelone. Lors de cette réunion, le Conseil européen exprime, pour la première fois, la

[522] Communication de la Commission sur « l’avenir des relations entre la Communauté et le Maghreb », SEC(92) 401 du 30 avril 1992.
[523] Communication de la Commission sur le « Renforcement de la politique méditerranéenne de l’Union européenne : établissant un partenariat euro-méditerranéen », 19 octobre 1994, COM (94) 427 final, p. 4 et 6.
[524] *Ibid*., p. 2
[525] Communication de la Commission sur « l’avenir des relations et de la coopération entre la Communauté et le Moyen-Orient », COM (93) 375 du 8 septembre 1993, p. 2.
[526] Communication de la Commission sur « le soutien de la Communauté au processus de paix au Moyen-Orient », 8 septembre 1993, COM (93) 458 final.

volonté de l’UE d’organiser éventuellement une conférence euro-méditerranéenne en 1995, et invite la Commission à préparer des orientations afin de renforcer la politique méditerranéenne en faveur « *de la paix, de la stabilité et de la sécurité et du développement socio-économique de la région* »[527], qui seront dorénavant des priorités de l’Europe. Dans la Déclaration finale de Barcelone, les participants expriment leur engagement en faveur de la réalisation d'un règlement de paix juste, global et durable au Moyen-Orient, basé sur les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies et les principes mentionnés dans la lettre d'invitation à la Conférence de Madrid sur la paix au Moyen-Orient, y compris le principe « des territoires contre la paix ».

Cependant, si le climat de paix est primordial pour le lancement du PEM, le dialogue politique n’a pas « *vocation à se substituer aux autres actions et initiatives entreprises en faveur de la paix*[528] » pour contribuer à la réussite des négociations multilatérales et bilatérales. Avec un volet politique du processus de paix qui reste monopolisé par les États-Unis, surtout après l’effondrement de l’URSS, coorganisateur de la conférence de Madrid, les américains restent le principal médiateur et interlocuteur entre les pays arabes et Israël. Pertinemment, le rôle assuré par la CE/UE dans les négociations est en parfaite adéquation avec le PEM, notamment du fait de sa présidence du groupe de travail sur le développement économique régional (REDWG), et de son statut de membre dans les groupes sur le contrôle des armements et de coorganisateur des activités des trois groupes de travail sur l’eau, l’environnement et les réfugiés. Le rôle financier du processus de paix sera assuré par l’UE et le dialogue politique multilatéral reste donc l’expression de la volonté de la nouvelle UE de s’affirmer politiquement dans la région et au niveau international, ainsi que d’accompagner le succès des premières années du processus de paix[529]. Une fois les accords de paix signés, le dialogue politique multilatéral bénéficiera du climat de confiance dans la région pour établir un processus de coopération régionale de longue durée[530]. Les accords d’association bilatéraux viendront compléter cet engagement de la coopération régionale par

[527] Conclusion finale du Conseil européen de Corfou en juin 1994, p. 2.
[528] Déclaration de Barcelone, *préc.*
[529] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l’Union européenne, pour une Politique euro-méditerranéenne Commune fondée sur une géopolitique de proximité pan-euro-méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 58.
[530] Communication de la Commission sur le soutien de la Communauté au processus de paix au Moyen-Orient, *préc.*, p. 3.

un des objectifs globaux tissant le lien entre la stabilité, la sécurité régionale et le développement socio-économique des partenaires.

b) Le PEM non conçu pour accompagner la résolution des conflits

Ainsi, l’UE s’est fixé comme objectif de contribuer à la paix par le « processus de coopération euro-méditerranéenne »[531] entre les pays du Moyen-Orient et Israël. Dès le départ, le PEM a été conçu pour avancer en parallèle avec la résolution des conflits du Moyen-Orient et contribuer au renforcement de la paix à travers une intégration régionale entre la nouvelle UE et les pays du Sud. Le développement économique et la stabilité seront donc le corollaire de la paix et une sorte de garantie nécessaire pour son maintien. Sur ce point, la conception de Barcelone est comparable à la construction européenne qui a connu un contexte post-conflictuel après la fin de la Seconde Guerre mondiale. La réussite de ce type de cadre reste conditionnée par la résolution définitive des conflits ou au moins un avancement non négligeable dans leur résolution. À cet égard, on comprend bien pourquoi la Commission a souvent insisté sur la séparation des deux processus, qui permet de donner à la politique méditerranéenne de l’UE un élan post-conflictuel, alors que le processus de paix s’est limité à la résolution du conflit.

Cette dissociation entre les deux processus montre la nature post-conflictuelle voulue pour le PEM. En effet, le PEM reste un dialogue à long terme qui doit prendre effet surtout après la résolution du conflit ou, le cas échéant, en accompagnement des négociations. Cela doit conforter le climat de confiance permettant la consolidation des relations entre les anciens ennemis à travers le renforcement mutuel de leurs relations avec l’UE. Quelques semaines avant la Conférence de Barcelone, le processus de paix est vigoureusement freiné suite à l'assassinat du premier ministre Yitzhak Rabin[532]. Le processus de paix est bloqué par la détérioration de la situation dans les territoires palestiniens et en Israël, suite aux attentats suicides et à l’arrivée au pouvoir de la droite israélienne hostile à la paix et aux accords d’Oslo surtout avec l’élection en 1996 de Benjamin Netanyahou à la tête de l’État hébreu. Tous ces événements vont rapidement « *contaminer de façon croissante le dialogue*

[531] Communication de la Commission sur « l’avenir des relations et de la coopération entre la Communauté et le Moyen-Orient », COM (93) 375 du 8 septembre 1993, p. 2.
[532] Yitzhak RABIN assassiné à Tel-Aviv le 4 novembre 1995 par un militant de l’extrême droite israélienne opposée aux accords d’Oslo.

politique et de sécurité du partenariat euro-méditerranéen[533] ». Plus tard, les événements prennent une dimension plus dramatique et plus dangereuse avec l'éclatement de la deuxième Intifada en 2000 et la détérioration des relations israélo-arabes, suivis par les attentats du 11 septembre 2001 et l'invasion américaine de l'Irak. Ces événements ont des répercussions négatives sur les politiques de l'UE dans la région[534] ; on n'est plus du tout dans la phase de la recherche de la paix. On a rapidement basculé dans une atmosphère de méfiance où l'objectif est de gérer les conflits à long terme sans réelle perspective de pacification permanente.

L'UE, qui a accepté au départ d'assumer seule la moitié des ressources financières nécessaires à la paix, espérait une solution rapide. Alors que les négociations stagnent et se compliquent, elle doit donc investir directement dans le processus de paix dans le but de contribuer à sauver les négociations de paix indispensables pour la réussite de son projet régional. Invitée au départ par les coorganisateurs de la Conférence de Madrid comme simple participant (auxiliaire), elle est reconnue comme partenaire (à part entière) en tant que membre du Quartet pour le Moyen-Orient[535]. Cette reconnaissance d'un rôle politique de l'UE s'accompagne aussi d'une progression graduelle de son rôle dans le processus de paix. Cet engagement a été défini par la PESC[536] avec la nomination de l'ambassadeur espagnol Miguel Angel Moratinos comme envoyé spécial au Moyen-Orient en 1997[537]. L'UE veut jouer un rôle politique direct dans les négociations et la recherche de l'apaisement des conflits régionaux.

Tout en acceptant « *le rôle déterminant* » des États-Unis dans le processus de paix, l'UE va réclamer clairement une complémentarité plus avancée avec les américains notamment. Le rôle constructif assuré, dès le départ, par l'UE pourrait en effet être amélioré si les autres parties, notamment les États-Unis, acceptaient de reconnaître le rôle de « *l'UE tant au niveau ministériel qu'avec l'envoyé spécial dans les négociations bilatérales* ». En

[533] A. DE VASCONCELOS, « The future of EMP security cooperation », in Carlo Masala (ed.) *September 11 and the future of the Euro-Mediterranean Cooperation*, *préc.*, p. 45.
[534] R. BALFOUR, « Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security dialogue », Institut d'étude de Sécurité, Occasional papers n° 52 mai 2004, p. 2.
[535] Le Quartet pour le Moyen-Orient, aussi appelé Quartet diplomatique ou plus simplement Quartet, est un groupe formé de quatre États et d'organisations nationales et internationales décidés à réaliser une médiation dans le processus de paix israélo-palestinien. Le Quartet est composé des États-Unis d'Amérique, de la Russie, de l'Union européenne et des Nations unies. Le groupe fut nommé en 2002, en réponse à l'escalade du conflit au Moyen-Orient. Tony Blair est l'envoyé spécial actuel du Quartet.
[536] Action commune adoptée le 25 novembre 1996 (96/676/PESC, JO CE L 315 du 4 décembre 1997), p. 5.
[537] *Ibid.*

effet si l’UE doit rester le premier bailleur de fonds de la paix, elle ne pourra plus accepter que son rôle reste limité à l’assise économique. Cette amélioration de la place de l’UE va naturellement « *amplifier les efforts accomplis par la communauté internationale pour remettre le processus de paix sur les rails* »[538]. Le dialogue politique post-barcelonais a atteint ses limites. Désormais, le rôle de l’UE au niveau régional ne peut plus être assuré dans un tel climat politique non prévu au départ.

L’échec du processus de paix a montré les limites de la nature post-conflictuelle du cadre multilatéral, et surtout l’absence d’un plan B si le processus de paix n’aboutissait pas à une solution envisageable. La stratégie de l’Union, basée sur la dissociation de la politique euro-méditerranéenne des *aléas* du processus de paix, n’a fonctionné que lorsque ce dernier n’a pas rencontré de véritables difficultés. La politique euro-méditerranéenne est donc menacée sérieusement, ce qui remet en question la vitalité de la politique ambitieuse de l’UE dans la Méditerranée. Plus tard, et dans la Stratégie du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne, le Conseil européen indique clairement sa vision du Processus de Barcelone, comme étant « *un élément déterminant pour jeter les bases de l'après-paix* »[539]. La séparation entre les deux processus devient de plus en plus difficile avec les blocages politiques. Malgré le désir de séparer les deux processus, le lien étroit entre le processus de paix et le processus de Barcelone s’est imposé sur la conception du PEM non pour accompagner une résolution des conflits, mais pour pousser au contraire la coopération régionale de manière spectaculaire.

En définitive, malgré ces difficultés, la Commission a tenté d’empêcher jusqu’au dernier moment de mettre un terme à la contamination du Processus par les conflits. C’est lors du Conseil de l’UE des Affaires Générales du 26 janvier 1998 que le vice-président de la Commission, Manuel Marin, présente une communication sur le rôle de l'Union européenne dans le processus de paix et sur son assistance économique future qui va résumer pertinemment cette impasse[540]. Il affirme que « *la stratégie adoptée par l’UE c'est-à-dire la dissociation de la politique euro-méditerranéenne des aléas du processus de paix a bien fonctionné pendant un certain temps, mais s’est désarticulée ensuite parce qu’elle était*

[538] *Ibid.*, p. 22.
[539] 2000/458/PESC: Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne, Journal officiel n° L 183 du 22/07/2000 p. 5-11, Paragraphe 5.
[540] 2066e session du Conseil - Affaires Générales - Bruxelles, le 26 janvier 1998, 5271/98 (Presse 13), C/98/13, p. 9

fondée sur l'hypothèse implicite du maintien du processus de paix sur les rails. La crise politique que traverse le processus de paix contamine de plus en plus les activités menées dans le cadre du partenariat de Barcelone ainsi que les mesures d'accompagnement des accords d'associations euro-méditerranéennes »[541].

2) Les conférences interministérielles euro-méditerranéennes définitivement contaminées par les blocages politiques régionaux

Si le cadre du Processus de Barcelone a été une « victime du processus de paix »[542], les conférences ministérielles euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères restent la manifestation expresse de l'effet néfaste des crises régionales. Mais les conférences n'ont pas pu mettre en œuvre une pratique de dialogue politique à l'écart des tensions régionales. Après le gel des négociations bilatérales et multilatérales sur la paix, le dialogue politique multilatéral euro-méditerranéen est devenu le seul lieu de rencontre entre les arabes et les israéliens. Si cela a pu être perçu comme une réussite par la diplomatie européenne pour maintenir en vie le dialogue politique, la stagnation de la situation au Moyen-Orient ne facilite pas le développement de ce dialogue politique multilatéral.

Une analyse des Déclarations finales des conférences des ministres des Affaires étrangères, de 1997 jusqu'à nos jours, permet de constater qu'elles sont orchestrées autour de la situation politique dans la région, et en particulier du processus de paix. Dans une première période, l'espoir de pouvoir sauver le processus de paix issu de la Conférence de Madrid est réel (a). Alors que, dans une seconde période, la région est totalement sous l'emprise de l'aggravation du contexte géopolitique mondial et régional notamment avec les événements du 11 septembre et la guerre en Irak (b). Finalement, l'échec du sommet Barcelone + 10 consacre tous les échecs accumulés durant dix ans[543] (c).

a) La première phase (1997-2000) : Les efforts dans l'espoir de sauver le processus de paix[544]

Malgré les premières difficultés du processus de paix, l'espoir était réel de pouvoir

[541] Citation complète *in* J-P CHAGNOLLAUD, R. DHOQUOIS-COHEN et B.RAVENEL, *Palestiniens et Israéliens: Le moment de vérité*, Editions L'Harmattan, 2000, p. 198.
[542] E. LANNON, *La rénovation de la politique méditerranéenne de la Communauté, préc.*, p. 120.
[543] Toutes les Déclarations des conférences ministérielles se trouvent sur le site de l'UE, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/index_fr.htm
[544] Avec la seconde conférence interministérielle de Malte (avril 1997), la conférence informelle de Palerme (juin 1998), la troisième conférence de Stuttgart (avril 1999), la seconde conférence de Lisbonne (mai 2000).

empêcher l’empoisonnement total du Processus de Barcelone. Le gel du processus de paix a profondément affecté la seconde réunion interministérielle tenue un an après la mort d’Yitzhak Rabin, les vagues d’attentats en Israël et la guerre israélienne en avril 1996 contre le Liban. Avant la réunion, le Liban et la Syrie se sont opposés à ce qu’elle se tienne dans un pays de la rive Sud en opposition à une éventuelle présence israélienne. Les conférences ministérielles de cette période s’inscrivent dans un engagement assez fort de la part de l’UE. Lors de la deuxième Conférence euro-méditerranéenne de Malte, les ministres des Affaires étrangères vont clairement exprimer la priorité des difficultés du processus de paix sur l’agenda euro-méditerranéen, en annonçant que la réunion de Malte va aborder la crise du processus de paix. Le ministre britannique de l’époque précise que, même s’il est vrai que les deux processus doivent rester séparés, les efforts pour établir le processus de paix restent la clef pour garantir la réussite des autres dimensions du partenariat[545].

Le relatif échec de la Conférence de Malte amène la Commission à élaborer une communication qui montre la volonté de l’UE de s’engager d’une façon plus étroite dans le processus de paix[546] sans pour autant abandonner le dialogue politique multilatéral en difficulté. Cet engagement devient une nécessité pour l’UE étant donné la proximité géographique de voisinage avec le Moyen-Orient et le Sud de la Méditerranée et les conflits militaires qui sont de retour au Proche-Orient[547]. Pour les américains, le Moyen-Orient est une région d'influence alors que, pour l'UE, la question est celle d'une proximité frontalière avec une région qui risque d'exploser et de dégénérer en une instabilité interne et externe.

La conférence de Marseille de 2000 se tient dans le contexte de l’éclatement de la deuxième Intifada dans les territoires palestiniens, quelques semaines après l’échec des négociations de camp David aux États-Unis entre le premier ministre israélien Ehud Barak et le Président palestinien Yasser Arafat. Il est devenu clair, alors, que l’espérance d’une solution durable et équitable pour le conflit israélo-palestinien est de plus en plus

[545] Citation en anglais *in*, E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L’Union européenne, pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan- euro-méditerranéenne, préc*., p. 112.
[546] *Rôle de l’Union Européenne dans le processus de paix et assistance future au Proche-Orient*, COM (97)715 final, le 16 janvier 1998.
[547] C. ZÖPEL, “September 11 – Consequences for German Foreign Policy”, in Carlo Masala (ed.) September 11 and the future of the Euro-Mediterranean Cooperation, *ZEI Discussion Paper C120* 2003, p. 13.

compromise et représente « *un réel défi pour l'Union*[548] ». L'ampleur de la violence a mis à l'écart le dynamisme du Processus de Madrid et a montré que l'entente diplomatique entre les deux parties devient difficile après l'échec des négociations finales israélo-palestiniennes.

Les ministres ont par ailleurs exprimé « *leurs vœux d'une implication plus active de l'Union européenne auprès de toutes les parties, pour favoriser le dialogue et restaurer la confiance* »[549]. Pour sa part, « *l'Union européenne a rappelé sa disponibilité à mettre ses compétences au service des parties* » et, par conséquent, « *à faciliter la conclusion d'accords de paix et à aider à leur mise en œuvre* »[550]. Avec cet échec, un levier principal du Processus de Barcelone a été atteint et la Conférence a appelé les parties à relancer le Processus de paix et à reprendre aussitôt que possible leurs discussions sur l'ensemble des volets. La victime de cette tension est « la Charte euro-méditerranéenne de paix et de Stabilité » prévue dans la Déclaration de Barcelone qui offrait l'occasion d'approfondir le dialogue politique en reposant sur une approche globale de la stabilité, prenant en compte l'ensemble de ses dimensions, politique, économique, financière, culturelle, sociale et humaine. Après ce report, ce projet n'a jamais été repris ni réalisé car cette charte est indissociable de la pacification de la situation régionale[551].

b) La deuxième phase (2000-2004): le dialogue politique face à l'accentuation des tensions internationales et régionales [552]

Marquée par les attentats du 11 septembre, suivis par l'invasion américaine de l'Irak, la recherche de la paix au Moyen-Orient passe au second plan. La région est totalement sous l'emprise de l'aggravation du contexte géopolitique mondial et régional. Le dialogue politique a cédé face à l'accentuation des tensions internationales et régionales qui ont

[548] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'Union européenne, pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan- euro-méditerranéenne*, *préc*., p. 119.

[549] Quatrième Conférence Euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères (Marseille, 15 et 16 Novembre 2000), Conclusions formelles de la Présidence, point 8 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/conclusions%20finales%20(FR).htm

[550] *Ibid.*

[551] Déclaration de Marseille 2008, *préc*., paragraphe 11.

[552] Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Conclusions de la Présidence - Bruxelles, 5-6 novembre 2001 ; Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours des ministres des Affaires étrangères, Crète, 26-27 mai 2003 ; 5e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères Valence, 22-23 avril 2002 ; 6e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères Naples, 2-3 décembre 2003.

complètement modifié les conditions de la coopération en Méditerranée[553]. Avec l’internationalisation de la lutte contre le terrorisme et le recours à la solution militaire comme moyen de changement démocratique, le fond du projet politique euro-méditerranéen (qui garde une vision apaisée des relations internationales) est marginalisé.

À partir de la 2e conférence de Malte, un paragraphe sur la « *Contribution du Partenariat à la stabilité dans la région méditerranéenne* » est présent dans les Déclarations, avant de disparaître après la Conférence de Bruxelles en 2001 pour se limiter à la rubrique du dialogue politique et sécuritaire. Cela montre que les participants se résignent à abandonner expressément la question de stabilité régionale. Les ministres expriment cependant leur profonde préoccupation à l’égard de la situation qui ne cesse de s’aggraver et « *comporte de sérieux risques pour la stabilité régionale* ». La Conférence va quand même fixer des objectifs équitables pour les parties rivales, à savoir : la constitution d’un État indépendant, viable et démocratique ainsi que la fin de l’occupation de leurs territoires pour les palestiniens, et la garantie de la paix et de la sécurité à l’intérieur de frontières internationalement reconnues pour les israéliens[554].

La cinquième Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères qui a lieu à Valence les 22 et 23 avril 2002, sous la présidence espagnole de l’UE, dans un contexte régional et international tendu, est toujours marquée par l’aggravation de la violence au Moyen- Orient. Dès son ouverture, la Conférence est prise dans la tourmente de ce conflit avec l’absence de deux pays membres de ce partenariat, la Syrie et le Liban, et le départ des délégués arabes lors de la prise de parole du représentant israélien. À Valence, les participants reconnaissent que les difficultés de la stabilité régionale ont fortement nuit au dialogue politique. Sa relance devient inévitable dans l’espoir de rompre avec la centralité des problèmes politiques et stratégiques liés au processus de paix. Cette situation va conduire à l’adoption du « plan d’action de Valence » destiné à relancer le processus euro-méditerranéen, à travers des mesures politiques qui concernent directement la dynamique partenariale et qui restent sans lien direct avec le processus de paix. Au niveau politique, le plan propose la création de l’Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, le développement de nouveaux mécanismes de coopération politique axés notamment sur les

[553] J.-F. DAGUZAN, *La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique: Du Partenariat de Barcelone au « Grand Moyen-Orient »*, Défense Nationale, mai 2004, pp. 101-113, p. 101.
[554] Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, tenue à Bruxelles les 5/6 novembre 2001, Paragraphe 8.

questions de démocratie et de droits de l’homme. Le thème du terrorisme apparaît pour la première fois à l’ordre du jour du processus euro-méditerranéen, en réponse aux préoccupations engendrées par les événements du 11 septembre 2001[555].

c) La troisième phase 2003-2005 : Le dialogue politique et l’impasse de la coopération régionale[556]

Durant cette phase, la stagnation de la situation au Moyen-Orient et l’impasse de la coopération régionale sont confirmées. Pourtant, les Déclarations sont moins claires sur le diagnostic préoccupant de la situation. Lors de la Conférence de La Haye en 2004, la critique des résultats mitigés est pour la première fois clairement exprimée. Les ministres conviennent donc qu'un bilan global du processus de Barcelone devra leur être soumis pour approbation lors de leur prochaine réunion et devra servir de point de départ aux décisions sur l'avenir du processus[557]. Ils examinent l’évolution récente de la situation au Moyen-Orient et dans l’ensemble du bassin méditerranéen où les violences, les violations des droits de l’homme et les incidents sanglants se poursuivent, atteignant « *encore une fois un niveau alarmant* »[558]. À ce stade, il devient clair que la stagnation de la situation n’est pas un simple accident de parcours et qu’elle s’est intensifiée. Le sommet euro-méditerranéen des 25 et 28 novembre 2005, censé renouveler le Partenariat, ne réussit pas à réunir les chefs des États des pays partenaires arabes à cause de la consolidation du conflit israélo-palestinien. Alors que les représentants ne parviennent pas à donner des réponses aux véritables problèmes qui handicapent le dialogue politique multilatéral, ils réussissent à élaborer un document qui condamne le terrorisme.

Quant à la conférence Barcelone + 10 de 2005, elle est une consécration de l’échec du processus de paix depuis dix ans. Le niveau de violence se calme pendant deux ans avant que les choses ne se dégradent à nouveau avec la guerre au Liban en 2006. Avec la conférence de Barcelone + 10, l’empoisonnement du processus par les problèmes politiques

[555] 5e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Valence, 22-23 avril 2002, Paragraphe 8.
[556] Réunion à mi-parcours des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères de Dublin 5-6 mai 2004, Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Lisbonne, 5-6 novembre 2007, 7e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères: deuxième décennie du partenariat de Barcelone Luxembourg, 30 mai 2005, 8e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères Tampere, 27-28 novembre 2006.
[557] Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères, tenue à La Haye, 29-30 Novembre 2004, 14869/04 (Presse 331) Paragraphe 5.
[558] *Ibid.*, Paragraphe 4.

du Moyen-Orient atteint son apogée lors du boycott des chefs d’État des pays arabes partenaires du premier sommet des chefs d’État et de gouvernement du PEM. En 2006, un an après le sommet de Barcelone et onze ans après la Déclaration de Barcelone, les ministres des Affaires étrangères du partenariat euro-méditerranéen se réunissent à Tampere. Ils renouvellent leur engagement d'instaurer un espace « *commun de paix, de stabilité et de prospérité dans la région méditerranéenne* » à travers un règlement équitable, global et durable du conflit israélo-palestinien. Les difficultés accumulées du dialogue politique atteignent un tel niveau que les solutions de l’intérieur ne sont plus efficaces ni suffisantes[559]. Les ministres considèrent alors que la réalisation de cet objectif exige l’élaboration d’une nouvelle « *stratégie globale* » visant à garantir la paix, la sécurité et la stabilité ainsi qu’à renforcer la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme.

Malgré la déception devant les attentes du dialogue politique multilatéral, il faut cependant toujours garder un regard objectif sur la coopération dans une région aussi agitée. Avec un peu de recul on peut souligner que, face à une région en pleine ébullition, le fait que le dialogue politique euro-méditerranéen ait réussi à conserver, malgré les difficultés et les boycotts des années 2000 et 2005, une certaine régularité formelle des réunions, montre l’importance et le potentiel de ce dialogue et constitue une réussite diplomatique pour l’UE[560]. Cette régularité témoigne d'un attachement à ce Processus. Les Déclarations des conférences ministérielles continuent à prôner un engagement en faveur « *d'une paix globale, juste et durable au Proche-Orient* ». Elles persistent à appeler les parties à relancer le Processus de paix et « *à reprendre aussitôt que possible les négociations sur la base d’une application fidèle des Résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, et sur les termes de référence de la Conférence de Madrid* [561] », notamment le principe de la terre contre la paix.

Si le conflit israélo-palestinien continue de geler toute dynamique méditerranéenne, il n’est pas le seul à compliquer un peu plus la mise en place d’un projet de ce type. Les conflits se multiplient dans l’espace méditerranéen et dans sa proximité. La question de Chypre n’est pas encore réglée, le conflit politique entre Damas et Beyrouth, le problème du

[559] Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, tenue à Tampere, les 27- 28 novembre 2006), 15921/1/06 REV 1 (Presse 344).
[560] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l’Union européenne, pour une Politique euro-méditerranéenne Commune fondée sur une géopolitique de proximité pan-euro-méditerranéenne, préc*., p. 87.
[561] Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, tenue à Marseille 15/16 Novembre 2000, Paragraphe 7.

Sahara occidental et, plus largement, les relations entre Alger et Rabat y contribuent. En définitive, le partenariat n’était pas conçu pour se substituer au processus de paix. Il était le volet européen de cette période dans un processus concret et ambitieux à la recherche de la paix au Moyen-Orient. Les leviers de la paix étaient des conditions indispensables pour la réussite du Processus de Barcelone. Or, à la veille du quinzième anniversaire de la Déclaration de Barcelone, on constate que le contexte géopolitique régional qui était le levier du lancement du PEM est devenu un élément de complication et un frein au dialogue politique multilatéral.

B. L’enlisement de l’UpM dans les conflits proche-orientaux conduisant à un blocage total du cadre multilatéral euro-méditerranéen

L’UpM plaidait pour une approche de dépolitisation du cadre multilatéral dans le but de préserver la coopération autour de la Méditerranée des conflits régionaux. Elle essaie de développer une coopération régionale dissociée des crises de la région mais elle est bloquée, en pleine incertitude, en raison de l’éclatement des événements à Gaza en décembre 2008 (1). Plus tard, avec la paralysie quasi-totale du cadre multilatéral euro-méditerranéen, l’UpM s’avère incapable de réagir à la nouvelle donne du « Printemps arabe » qui impose une redéfinition stratégique du cadre multilatéral euro-méditerranéen (2).

1) La régression de l’engagement de l’UE dans la résolution des conflits politiques avec l’UpM

Face au blocage du processus de paix causé par l’accentuation de la violence, la réévaluation du lien entre le partenariat et la résolution du conflit israélo-arabe voulue par l’UpM devient légitime[562]. Avec l’opération militaire israélienne à Gaza en 2009 et la régression de l’engagement de l’UE dans la résolution des conflits politiques (a), l’UpM est rapidement confrontée à la réalité prouvant l’irréalisme de toute dissociation de la coopération régionale des conflits régionaux (b).

[562] « *L’initiative française de créer l’Union de la Méditerranée – fut-elle redimensionnée par l’Union européenne – apparaissait comme une gageure, dans la mesure où elle intégrait, dans un partenariat régional pour la paix, un État occupant des territoires de trois partenaires de l’Union envisagée et confortait sa politique coloniale, par une "pacification", usant tous les moyens de dissuasion et tous les ingrédients du terrorisme d’État. Cette situation d’évidence ne pouvait être occultée. La guerre contre Gaza et les atrocités commises remettaient en cause le discours de partenariat et de coopération* », K. CHATER, *préc.*, p. 111.

a) La diminution de l'engagement dans la résolution des conflits dans l'UpM au nom du pragmatisme

Seize ans après le début du processus de Barcelone, six ans après le lancement Politique de voisinage, deux ans après le lancement de l'UpM, l'espace méditerranéen accumule toujours un fort potentiel de risques de déstabilisation. L'UE continue à affirmer que le conflit au Moyen-Orient, notamment le conflit israélo-arabe, constitue toujours une priorité stratégique pour l'UE. Tant qu'il n'y a pas de règlement de ce conflit, il n'y aura guère de chances de résoudre les autres problèmes du Moyen-Orient. Toutefois, si l'UE veut garder une place primordiale pour les relations euro-méditerranéennes au cœur de son action extérieure, il reste clair que les raisons fondatrices de Barcelone ne sont plus à l'ordre du jour comme en 1993. L'échec de la société internationale à mettre fin à l'occupation des territoires et à rétablir la perspective de la recherche de la paix dans la région risque de remettre en cause toute l'approche partenariale.

Il devient évident que toute relance politique du PEM ne sera pas envisageable tant que le conflit israélo-palestinien restera à ce niveau de paralysie politique accompagnée d'actes de violence[563]. Pourtant, la nouvelle initiative française reste silencieuse et ne propose pas de nouvelle lecture à l'UE face aux complications survenues depuis 1995. Il paraît donc normal que l'on considère que le conflit est devenu paradoxalement le poids qui pèse sur les relations et se transforme en réel obstacle pour tout futur renforcement. L'ambassadeur Jacques Huntziger défend la dépolitisation de l'action extérieure de l'UE à travers l'idée que l'UpM n'a pas vocation à résoudre les conflits politiques, ni à imposer des règles au niveau démocratique car elle repose sur des projets régionaux concrets. S'il est vrai que la persistance des conflits régionaux, notamment le conflit au Moyen-Orient risque de mettre en péril la réalisation des objectifs prévus dans le cadre de l'UpM[564], l'Union européenne ne souhaite pas redéfinir et réactualiser, par une prise en compte de la nouvelle initiative, la politique traditionnelle qu'elle a appliqué dans le traitement du conflit israélo-palestinien.

Pour être pragmatique face à la situation bloquée du processus de paix, l'UpM plaide pour une séparation entre le dialogue politique englué dans les conflits régionaux d'une part,

[563] *Préc.*, p. 8.
[564] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point Q.

et une coopération régionale sectorielle et économique efficace, d'autre part. Tant que la perspective de paix n'est pas à l'ordre du jour, l'UE doit proposer la mise en place d'un cadre politique pour le moins efficace. Pour cela, l'UpM est présentée en tant qu'Union autour de projets d'intérêt commun consensuels et non pas comme un cadre susceptible de résoudre les conflits politiques de la région, tels les conflits saharien et israélo-palestinien ou la question chypriote, sous peine de retomber dans les errances et les blocages du Processus de Barcelone. En effet, même si on a gardé l'acquis de Barcelone, notamment avec le processus de paix et les règles du Processus de Madrid, l'UpM a choisi le recours à des projets sectoriels alternatifs face aux difficultés de relancer le partenariat politique. La dépolitisation comme objectif, bien présente dans l'initiative originelle, n'est pas complètement écartée suite aux ajustements successifs. Contrairement au PEM, l'UpM prétend que le conflit a suffisamment freiné les coopérations régionales en politisant des domaines qui ne devaient pas l'être et que seule la coopération concrète, par le biais de grands projets, permettra de contourner les questions politiques et favorisera justement de la sorte un environnement favorable à la conclusion d'un accord de paix.

b) La contre-productivité de la dépolitisation de l'UpM à l'épreuve de la guerre de Gaza

Cette approche de l'Union pour la Méditerranée, est rapidement mise à rude épreuve après l'agression contre Gaza[565]. La crise de Gaza va radicalement balayer la crédibilité de toute dissociation entre les relations euro-méditerranéennes et le contexte politique régional. La guerre israélienne sur la Bande de Gaza en janvier 2009 affirme encore une fois l'indispensable lien étroit entre tout avancement de la coopération euro-méditerranéenne et les tensions dans la région. Pour la Commissaire Benita Ferrero-Waldner, l'UpM est affectée par les mêmes questions et obstacles politiques que le Processus de Barcelone, dans l'espoir d'une reprise des négociations entre l'Autorité palestinienne et Israël[566].

Ainsi, l'Égypte, pays coprésident de l'UpM, propose aux pays arabes de suspendre toutes les activités tant que l'invasion israélienne ne sera pas arrêtée[567]. La décision est enfin prise par les deux coprésidents, et, en raison des événements à Gaza, toutes les réunions sont

[565] K. CHATER, « L'Union pour la Méditerranée bloquée par la Guerre contre Gaza », *Les cahiers de l'IPSE*, Institut Prospective et Sécurité de l'Europe, n° 93 printemps 2009, p. 110.
[566] B. FERRERO-WALDNER, *Speech at American Chamber of Commerce's plenary meeting*, Bruxelles, 13 octobre 2009, SPEECH/09/467.
[567] Bulletin Quotidien Europe, n° 9812 du 7 janvier 2009, p. 5.

reportées à une date ultérieure[568]. La réunion de la commission politique de l’APEM fixée pour le 28 janvier 2009 ne peut se tenir, en l’absence de tous les membres des pays arabes. Une autre réunion, le 21 janvier portant sur les discussions du règlement intérieur de l’APEM est, elle aussi, annulée. L’UE se trouve confrontée à un véritable dilemme et se pose une réelle question sur la survie du partenariat avec les voisins du Sud. Toutes les institutions de l’UE réclament, depuis des années, un réel engagement de l’UE dans la recherche de la paix et l’apaisement des conflits qui pourrait contribuer à la relance de ses objectifs partenariaux. Avec la crise de Gaza, toute efficacité de l’UpM a été mise « hors piste »[569]. Tant que l’UpM ne pose pas la résolution de ce conflit en priorité, la réussite des projets sectoriels n’est pas envisageable. La crise de Gaza a prouvé encore une fois que la pacification doit précéder toute réalisation des programmes de coopération à l’échelle de l’UpM. Or, cette conclusion ne répond pas au problème, d’autant que les tensions risquent de persister.

Le Sommet qui avait déjà été reporté en juin 2010 et devait se tenir le 21 Novembre 2010 à Barcelone est à nouveau reporté à une date ultérieure non déterminée. Pour cela, la crise de Gaza impose une révision importante de la politique de l’UE à l’égard du conflit israélo-palestinien[570]. Avec la guerre de Gaza, on a clairement perçu que cette approche n’est pas réaliste car, face à l’éclatement de la crise, tout a été bloqué rapidement et la priorité politique a, de nouveau, prédominé. Aucun cadre politique régional ne peut réussir en dehors « *d’un engagement pour la résolution de conflits* ». En l’état actuel des choses, les relations de l’Union européenne avec les partenaires méditerranéens restent au cœur de la politique extérieure de l'UE à cause de la proximité géographique et historique, mais aussi de la place centrale et stratégique de la région du Moyen-Orient pour les différents acteurs mondiaux. Tant que cela reste le cas, l’UE est dans l’obligation de trouver le bon rapport entre son engagement dans la résolution des conflits et l’efficacité de la coopération régionale. En dehors de ses déclarations de bonnes intentions qui espèrent libérer la coopération régionale du poids du conflit du Moyen-Orient, l’UpM a prouvé ses limites dans un contexte de crise et de tension.

Cette expérience montre, encore une fois, que la réussite de la coopération régionale passe forcément par la résolution des conflits au Moyen-Orient notamment le conflit israélo-

[568] *Ibid.*
[569] K. CHATER, *L’Union pour la Méditerranée bloquée par la Guerre à Gaza*, *préc.*, p. 69.
[570] M. EMERSON, Editorial: « Just Monitoring Cries », in CEPS European Neighbourhood Watch 45.

palestinien, ou, le cas échéant, par une accalmie des tensions. L’approche de l’UpM qui consistait en un cadre de projets concrets minimisant l’interconnexion avec les blocages politiques, a donc rapidement été mise à l’épreuve avec la guerre à Gaza. La question n’est plus de remettre en cause les cadres existants ou de proposer de nouvelles initiatives, il faut que l’UE utilise tous les moyens de son action extérieure pour faire pression sur les pays de la région, afin d’avancer vers une solution pour la paix, tout en gardant une influence permettant de déclencher le processus de réforme indispensable à la réussite des objectifs du partenariat et de toute intégration régionale.

Depuis 1995, deux questions politiques prioritaires et complémentaires sont au centre du dialogue politique : la recherche de la paix ou l’apaisement des tensions et conflits régionaux et le renforcement du processus de la démocratisation et des réformes politiques nécessaires. La situation instable au Moyen-Orient montre que les questions politiques occupent et doivent occuper une place centrale dans le cadre existant mais aussi dans toute nouvelle initiative ou proposition. Les blocages de l’UpM révèlent tout l’intérêt de la démarche barcelonaise et la pertinence du texte fondateur euro-méditerranéen qui a permis au cadre politique multilatéral de survivre pendant plus de douze ans sans interruption, ni annulation des réunions. La situation actuelle, très tendue au Moyen-Orient, peut justifier le blocage de l’UpM. Toutefois, il faut se rappeler qu’en 1996 une guerre a éclaté entre Israël et le Liban, précédée par des attentats suicides en Israël. Entre 2000 et 2002 la situation s’est radicalement détériorée entre israéliens et palestiniens. Malgré tout, les mécanicismes du Processus de Barcelone ont permis à l’UE instaurée par le Traité de Maastricht et renforcée par le Traité d'Amsterdam de garder et de défendre le maintien des réunions.

Ce désengagement politique de l’UpM traduit un manque de volonté de faire face aux difficultés dont souffre le processus de paix. Mais les tensions politiques régionales au Moyen-Orient sont toujours présentes en Israël avec les palestiniens, au Liban et en Irak, sans oublier les négociations avec l’Iran. Paradoxalement, les événements dramatiques qui ont marqué la première décennie du PEM montrent l’importance vitale de l’approche politique globale de l’UE concernant les questions régionales, surtout après les échecs successifs des reprises des négociations pour stabiliser la région[571]. L’engagement européen dans la région répond aussi à une demande des pays arabes, qui espèrent établir un meilleur

[571] R. BALFOUR, « Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue », Institut d’étude de Sécurité, Occasional papers n° 52, mai 2004, p. 2.

équilibre face aux États-Unis accusés d'être pro-israéliens. Amer Moussa, Secrétaire général de la Ligue arabe qui défend un investissement plus fort de l'Europe au Proche-Orient, souligne ainsi que « *le rôle européen dans la paix n'est pas celui du curieux et du généreux, mais celui du concerné et du menacé par les conséquences de la détérioration de la situation dans cette région* »[572].

Le succès de l'Union pour la Méditerranée ne pourra pas être atteint en ignorant le conflit israélo-arabe ; il faut que celui-ci demeure au centre des préoccupations des États membres[573] car, sans démarche en vue de la résolution de ce conflit, toute espérance de réussite de la coopération régionale reste limitée. L'attitude de l'UE dans le cadre de l'UpM apparaît comme une omission politique : elle se présente de poser les projets régionaux comme une alternative à une réactualisation efficace de la base politique réciproque entre les partenaires. C'est un cadre de plus s'ajoutant à des relations qui souffrent déjà de complexité et d'un manque de visibilité.

Pour conclure, la dimension politique multilatérale du PEM a été progressivement revue à la baisse suite à la consolidation des conflits régionaux[574]. Comme démontré au préalable, le PEM étant devenu, en fin de compte, l'otage du processus de paix, l'UpM a posé la bonne question en se demandant comment l'UE pourrait atténuer la dépendance entre le conflit israélo-arabe et la coopération euro-méditerranéenne, mais a donné la mauvaise réponse de dépolitisation. Les démons du passé du processus de Barcelone étaient inévitables. Rapidement, les obstacles inhérents originels affectant le cadre multilatéral euro-méditerranéen lié au PEM se sont imposés à l'UpM entraînant un discrédit de la dépolitisation et conduisant à la dissociation du dialogue politique multilatéral autour des tensions et des conflits régionaux.

L'approche de l'UpM, qui ne s'est pas basée sur les réels problèmes, a conduit à une sous-estimation de l'impact du conflit. Mais il est évident que cette structure a permis de garder une certaine régularité dans le déroulement des conférences ministérielles et des réunions des Hauts fonctionnaires qui se sont poursuivies dans les moments les plus

[572] A. MOUSSA, *Les relations euro-arabes*, Défense nationale, août-septembre 2002, p. 50.
[573] Rapport sur l'*Union pour la Méditerranée, Le potentiel de l'acquis de Barcelone*, Rapport ISSE, *préc.*, p. 21.
[574] L. BEURDELEY, « L'Union européenne et ses périphéries : entre intégration et nouvelle politique de voisinage », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, nº 492, octobre-novembre, p. 575.

critiques. La dynamique de l'UpM a entraîné un effet « Boomerang » dans le sens où elle a tenté d'éviter les conflits des régions avant d'être, elle-même, victime de leurs aggravations. Dans ce sens, l'UpM a échoué à garder un minimum de distance avec le blocage politique dans la région ; ce qui a conduit à une situation encore plus dépendante du processus de paix.

2) L'effacement de l'UpM après le Printemps arabe nécessitant une refondation du cadre multilatéral euro-méditerranéen

Avec l'incapacité de l'UpM à produire des résultats concrets, le cadre multilatéral euro-méditerranéen va connaître une paralysie quasi-totale. Mais avec les soulèvements populaires du Printemps arabe, l'UE se trouve dans l'obligation de réagir à cette nouvelle donne, la réactivité de l'UpM faisant défaut. Aucune initiative de relance n'est proposée. Alors que le besoin de relance est devenu indispensable, c'est justement l'évaluation des raisons de l'échec de l'aventure de l'UpM (a) qui devrait servir de leçon pour toute nouvelle réflexion sur la redéfinition stratégique du cadre multilatéral euro-méditerranéen. Avec le Printemps arabe et l'absence totale de réactivité, l'anéantissement politique et stratégique de l'UpM est attesté (a) confirmant ainsi la nécessité d'une refondation du cadre multilatéral euro-méditerranéen (b).

a) L'enlisement de l'UpM : des vices conceptuels originels dans un contexte régional peu favorable

Après la Conférence ministérielle de Marseille, toutes les réunions se trouvent bloquées. Ainsi, suite à la guerre de Gaza, les États arabes décident de boycotter toutes les instances où des représentants israéliens sont présents[575]. Si l'idée principale était de dépasser les lacunes du Processus de Barcelone et d'avancer vers un cadre relationnel plus élaboré et plus efficace, l'UpM est rapidement tombée dans une paralysie totale créant une situation plus hasardeuse que toutes les difficultés accumulées tout au long du Processus de Barcelone[576]. Malgré ses résultats mitigés, le PEM reste, et de loin, un cadre plus réussi que l'UpM. Certes le Processus de Barcelone avait ses limites et n'a pas débouché sur les

[575] A. DE VASCONCELOS, « L'Union pour la Méditerranée ou l'impasse politique », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2009, Publication IEMed, p. 184.
[576] I. SCHÄFER, « Une politique européenne de voisinage réformée et la nouvelle Tunisie », *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé*, (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la Revue Trimestrielle *Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011, p. 77-78

résultats attendus. Il a toutefois réussi, pendant plus de treize ans, à survivre face à l’accentuation des tensions dans la région : des réunions périodiques ont été tenues et des accords d’associations ont été conclus selon une approche globale euro-méditerranéenne et ont débouché sur des opérations concrètes.

L’accentuation des tensions régionales n’explique pas, à elle seule, cet enlisement spectaculaire de l’UpM. Ces même tensions étaient bien présentes sous l’ère barcelonaise et n’ont pas conduit à une telle paralysie du cadre multilatéral. Le nouveau cadre a souffert, dès l’origine, des vices conceptuels et l’élaboration difficile de l’UpM ainsi que le résultat final obtenu expliquent en partie cette inertie. En effet, l’un des atouts du Processus de Barcelone est sa réussite à mettre en place un cadre régional associant des pays du nord et du sud de la Méditerranée avec une vision et des objectifs stratégiques bien clairs et des programmes d’action à moyen et à long terme. Face à cela, en tant qu’une « Union de projets », l’UpM a souffert d’une absence de vision et de stratégie politiques[577]. Par ailleurs, dans sa résolution sur l’UpM, le Parlement européen qui y fut hostile au départ, avait expressément formulé des critiques pertinentes sur les dangers d’enlisement du nouveau cadre. Il avait exprimé ses craintes du manque d’engagement de l’UE vers le règlement définitif du conflit au Moyen-Orient[578] et dans la lutte contre les violations des droits de l’homme[579].

Pour les questions démocratiques qui, dans la région, deviendront centrales plus tard – à partir de 2011 – et les questions de droits de l’homme, le choix de la *Realpolitik* a conduit à la neutralisation et à la marginalisation du dialogue en la matière. Quant aux conflits régionaux, alors que l’UpM a décidé de les ignorer, elle s’est trouvée rapidement victime de cette ignorance volontaire. Contrairement à l’UpM, et malgré ses imperfections, le Processus de Barcelone était un cadre global qui avait réussi à placer des exigences en matière de droits fondamentaux dans un cadre unique avec le reste des questions politiques telles que l’immigration, le conflit israélo-palestinien ou encore la lutte contre le terrorisme.

De plus, avec l’UpM, le cadre multilatéral a souffert de l’absence d’harmonisation de l’action européenne du fait de la multitude des initiatives dans la région. Alors qu’on est face à une marginalisation du dialogue multilatéral, l’initiative française espère relever ces

[577] B. KHIARI, Intervention dans le cadre du débat sur le « Bilan et avenir de l'Union pour la Méditerranée », Sénat Français, *préc.*, 1468.
[578] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point G.
[579] *Ibid.*, point G.

défis à travers un nouvel élan politique d'une grande ampleur. Cependant, l'opportunité sera manquée en raison d'une élaboration contestée et mouvementée de l'initiative française. Plus tard, le retour à l'européanisation et à la base barcelonaise va accentuer l'incohérence de l'approche européenne des relations avec les voisins méditerranéens du Sud. L'UpM n'est pas l'expression d'une évolution politique au niveau régional et au niveau européen comme cela a été le cas pour le PEM, ni une réponse à un changement profond de la géopolitique européenne comme avec la PEV. Très tôt, le Parlement européen a exprimé ses critiques à l'égard du projet, considérant qu'il était indispensable d'éviter la superposition des *instruments, politiques et niveaux institutionnels déjà existants et de garantir la cohérence de l'ensemble du système des relations euro-méditerranéennes*[580]. En définitive, dans ce contexte, il est devenu difficile de cerner la réelle valeur ajoutée du projet de l'UpM dont la mise en place s'est révélée être un échec ; elle s'est superposée au Processus de Barcelone sans jamais s'y substituer et la paralysie générale des relations euro-méditerranéennes a été totale[581]. Plus tard, alors que les bouleversements dans le monde arabe se présenteront comme une occasion de réfléchir à l'avenir de la région méditerranéenne, le cadre multilatéral en place sera dans l'incapacité de réagir.

b) Les différents scénarios de la redéfinition stratégique du cadre multilatéral euro-méditerranéen

Les évènements du « Printemps arabe » ont radicalement bouleversé la structure de l'UpM et les ambitions de ses défenseurs mais ont renforcé les convictions des UpM-sceptiques. L'UpM a manqué l'occasion du Printemps arabe et n'a pas réussi à s'imposer en acteur politique majeur dans la région méditerranéenne. Son absence de réactivité a été totale et aucune réunion n'a pas pu se tenir. De plus, la démission du secrétaire général de l'UpM en février 2011 témoigne clairement de l'échec rapide d'une construction mouvementée et problématique[582]. Alors que le cadre multilatéral est paralysé depuis des années, le Printemps arabe représente une opportunité pour la refondation du cadre multilatéral euro-méditerranéen. Plusieurs scénarios ont été proposés pour sortir de cette impasse et répondre à la nouvelle donne.

[580] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, *préc.*, point O.
[581] J.-R. HENRY, « La Méditerranée de Sarkozy », p. 7, publié sur le site : http://www.jfcconseilmed.fr/
[582] I. SCHÄFER, « Une politique européenne de voisinage réformée et la nouvelle Tunisie », *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé*, (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la Revue Trimestrielle *Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011, p. 77-78.

Dans un article sur les perspectives de l’avenir des relations entre l’UE et les pays méditerranéens, Timo Behr propose une réflexion autour de différents scénarios sur la manière de redéfinir la dimension multilatérale et indique que l’UE doit choisir entre différentes options[583]. Le premier scénario est celui du démantèlement de l’UpM avec une reprise à zéro de l’ensemble, ce qui signifie la « déconstruction » de la structure de l’UpM conduisant à un retour à la démarche originelle du Processus de Barcelone. Cette stratégie risque d’être contre-productive car un retour en arrière vers la phase barcelonaise n’est pas réaliste. De plus, dans les phases transitoires, ce démantèlement conduirait à une concentration encore plus accrue sur les relations bilatérales dans le cadre de la PEV[584]. Quoi qu’il en soit, la mise en place de l’UpM est aujourd'hui un processus irréversible. Le cadre de l’UpM est à la fois une réalité politique, juridique et institutionnelle et son démantèlement représenterait un signe de faiblesse dans les actions de l’UE déjà fragilisées.

Le deuxième scénario est celui de la transformation de l’UpM en une sorte d’agence de développement où l’UE veillerait à renforcer l’orientation économique axée sur les projets de l’UpM, tout en minimisant ses aspects politiques[585]. Cependant, cette perspective présente le risque accru de priver les relations euro-méditerranéennes d’un cadre politique multilatéral plus que jamais nécessaire après le Printemps arabe. Très clairement, cette solution n’est pas adaptée à la complexité même du contexte géostratégique des relations euro-méditerranéennes. Il convient d’en finir avec la notion d’une Union des projets. Ce scénario pourrait être complété par celui de la création d’une « conférence diplomatique » multilatérale pour la Méditerranée[586] qui tenterait de séparer les orientations politiques et économiques de l’UpM. Le problème de ce choix reste qu’il est incompatible avec tout l'acquis du Processus de Barcelone et même de l’UpM mais aussi qu’il est peu en phase avec le degré de renforcement des relations bilatérales dans le cadre de la PEV.

Enfin, le scénario le plus réaliste et le plus concret est celui d’un retour à une « union politique » et, en l’occurrence, l’abandon de l’approche d’une Union de projets en place. Or, comme le seul retour à l’équation barcelonaise est irréaliste et que l’UpM est irréversible, l’UE doit redéfinir le cadre de l’UpM en lui attribuant une nouvelle vision politique

[583] T. BEHR, « Futures possibilités pour l’Union pour la Méditerranée », *in Atelier « Union pour la Méditerranée perspectives d’avenir »*, Publication Parlement européen, Direction générale des politiques externes de l’UE, Direction B, Département Thématique, 2012, p. 4.
[584] *Ibid.*, p. 5.
[585] *Ibid.*
[586] *Ibid.*

stratégique qui tisse un lien avec la perspective de démocratisation ouverte après le Printemps arabe et en abandonnant l’approche de l’UpM qui ignorait l’existence des conflits régionaux. En effet, avec la persistance des conflits régionaux, l’expérience de l’UpM montre que l’absence d’une stratégie bien claire s’ajoute à l’ignorance de ces conflits à travers une approche dépolitisée de la région, rendant le blocage politique et institutionnel inévitable. Il s’agit de construire une nouvelle approche politique en cohérence avec les objectifs de la PEV et qui se base sur les éléments positifs de l’acquis de Barcelone[587].

En définitive, la question de la dimension régionale des relations entre l’UE et ses voisins méditerranéens doit être aujourd'hui plus que jamais à l’ordre du jour. Comme cela a été le cas pour le Processus de Barcelone qui fut doté d’une vision et d’une approche stratégiques, les objectifs doivent être envisagés sur le long terme, pour toute nouvelle réflexion à établir sur le devenir de l’UpM en place. Si la perspective est celle d’une refondation de l’UpM sur une base politique, l’expérience de ces dernières années montre que toute redéfinition de la politique de coopération économique et d’aide au développement aux pays de cette région ne pourra être efficace si elle reste dépourvue d’une vision stratégique. La question de la démocratisation doit revenir au centre de cette vision stratégique du cadre refondé. Pour l'action de l’UE, comme dans le cadre multilatéral, deux axes majeurs s’imposent fort logiquement.

D’une part, la question démocratique et du respect des droits de l’homme doit à nouveau redevenir un pilier central du dialogue politique y compris multilatéral. Si cela doit se baser sur l'acquis de Barcelone, cela doit cependant aller dans un sens encore plus exigeant et ferme que ce qui fut adopté en 1995. D’autre part, puisque l’expérience de l’UpM a démontré que l’ignorance des conflits régionaux conduit à un effet contre-productif, le retour du dialogue politique multilatéral sur ces problèmes est inévitable. Dans cette perspective, l’UE doit élaborer une stratégie globale et cohérente face aux problèmes régionaux. Si le conflit israélo-palestinien doit rester au centre de l’attention de l’UE, elle doit, par ailleurs, développer une stratégie claire sur les enjeux post-Printemps arabe en Tunisie et en Égypte notamment. Une équation doit être définie afin d’établir un équilibre dans l’action de l’UE qui doit prendre conscience des dérives autoritaires des islamistes élus

[587] T. BEHR, « Futures possibilités pour l’Union pour la Méditerranée », *in Atelier « Union pour la Méditerranée perspectives d’avenir »*, Publication Parlement européen, Direction générale des politiques externes de l’UE, Direction B, Département Thématique, 2012, p. 4.

démocratiquement et du danger que représente le retour de l'armée au pouvoir. C’est une fois cette stratégie bel et bien définie que l’UE pourra proposer cette approche à ses partenaires afin de déterminer un dénominateur commun capable de relancer le cadre multilatéral.

CHAPITRE 2 : LA RESTRUCTURATION CONFUSE DE L'INSTITUTIONNALISATION MULTILATERALE DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES DANS LE CADRE DE L'UPM

Afin de comprendre l'impact de l'UpM sur la structure institutionnelle multilatérale euro-méditerranéenne en place, il faut se rappeler, tout d'abord, que l'approche stratégique globale des questions économiques, politiques et sociales de la Déclaration de Barcelone a imposé le recours à une organisation en adéquation avec ses objectifs ambitieux. Dès la Déclaration de Barcelone, les partenaires se sont engagés dans la mise en place de plusieurs structures propres qui assurent à la fois la représentation des pays partenaires et un rôle pour les acteurs communautaires. La première instance est la conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères. Elle est chargée d'une tâche d'impulsion politique et du suivi des programmes de travail. Il existe, par ailleurs, des conférences ministérielles sectorielles chargées de traiter des questions d'ordre technique[588]. La seconde instance propre au Partenariat est le Comité euro-méditerranéen (Comité Euromed) composé des représentants de la Commission, des États membres et des pays partenaires méditerranéens, au niveau des hauts fonctionnaires. Il est responsable de la gestion globale du Processus de Barcelone et du suivi des affaires multilatérales. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) est la dimension parlementaire du Partenariat.

Ce système institutionnel multilatéral du PEM reflète la nature hybride du partenariat. Il tourne autour d'une double dimension : une dimension intergouvernementale et une dimension communautaire, entre l'UE et ses États membres avec les pays partenaires et les institutions de l'UE. Mais cette complexité du système institutionnel multilatéral euro-méditerranéen découle de son origine en tant que partenariat multifonctionnel à la fois multilatéral et bilatéral. Les différentes compétences, communautaires, de l'UE, et des Etats membres renvoient à leur difficile répartition entre ces divers acteurs. La question de l'organisation institutionnelle des relations euro-méditerranéennes reste étroitement liée à leur nature politique mais aussi aux rapports de forces simultanés entre les institutions de l'UE, les États membres, et les partenaires du Sud. La complexité du système

[588] Déclaration de Barcelone, *préc.*

euro-méditerranéen sont donc le corollaire direct de son multi-fonctionnalisme. Si cette répartition des compétences paraît déjà compliquée au niveau communautaire interne, le caractère transversal des objectifs du PEM rend le système encore plus complexe[589]. La question d’équilibre au sein du triangle institutionnel, notamment avec la Commission et les institutions intergouvernementales représentant les États membres, s’est toujours posée. Cette faiblesse fonctionnelle reflète une complexité institutionnelle à l’image de celle des institutions européennes et leur interaction au sein du système communautaire (1er pilier) et européen (2e et 3e piliers) avant le Traité de Lisbonne[590]. Le PEM devient l’exemple le plus évident des difficultés fonctionnelles que rencontre l’action extérieure de l’Union[591].

Une fois lancée, l'UpM s’est présentée comme capable d’établir les conditions institutionnelles et politiques d’une intégration régionale réussie et de dépasser les difficultés du PEM. En effet, bien que le PEM se base sur une Déclaration politique commune, il reste un projet fondamentalement asymétrique piloté par l’UE[592]. Certes, les pays du sud de la Méditerranée ont été qualifiés de partenaires, mais la participation aux processus décisionnels est restée à un niveau moindre. Le PEM confère un rôle substantiel à l’UE en général et à la Commission[593]. L’UpM s’est fixé comme objectif la mise en place d’un cadre institutionnel plus paritaire et moins asymétrique entre les pays du Nord et les pays du Sud en renforçant les caractéristiques intergouvernementales traditionnelles et en affaiblissant la dimension communautaire et de l’UE dans le cadre multilatéral euro-méditerranéen[594]. Alors que le cadre euro-méditerranéen s’est développé au sein de la CE/UE[595], le cadre de la structure post-barcelonaise est marqué par une place plus importante offerte aux États

[589] Pour plus de détails sur la question d’équilibre entre les institutions de l’Union dans l’action extérieure, voir « The EU decision Making Processes in the Common Foreign and Security Policy : The case of Macedonia » *European Foreign Affairs Review*, Volume 7 issue 3, 2002, pp. 209-226.
[590] Des décisions sur des questions relatives aux premier et troisième piliers de l’UE ont par ailleurs été prises au sein du Comité euro-méditerranéen. (A. DE VASCONCELOS, « L’Union pour la Méditerranée ou l’impasse politique », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2009, p 184.)
[591] La politique de l’UE en Méditerranée est un exemple type des politiques composites confondant l’économique et le politique et assimilant les relations extérieures et les politiques étrangères, C. SPENCER, « The EU and Common strategies : The relevant case if The Mediterranean », *European Foreign Affairs Review*, Volume 6 issue 1 2001, p. 32.
[592] S. COLOMBO, « L’Union pour la Méditerranée : entre ambigüité et paralysie institutionnelle », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2011, p. 307.
[593] *Ibid.*
[594] *Ibid.*
[595] Voir R. ALIBONI et F. AMMOR, *Under the Shadow of “Barcelona”: From the EMP. to the Union for the Mediterranean, préc.*, p. 8.

membres confirmant l’affaiblissement du rôle de l’UE et en particulier celui de la Commission[596].

Toutefois, l’expérience des premières années de l’UpM montre les difficultés de l’institutionnalisation de la gouvernance euro-méditerranéenne. Malgré l’intégration de l’initiative française dans la structure du PEM, plusieurs critères de base ont persisté. Alors que l’Union se prépare à une meilleure cohésion de sa politique étrangère et de sécurité avec le Traité de Lisbonne, l’UpM part dans un sens inverse. L’affaiblissement de la place de l’UE, accompagné d’un renforcement de la dimension intergouvernementale, reste l’un des impacts majeurs de l’UpM. Avec le PEM, les relations euro-méditerranéennes se sont développées dans le cadre de l’UE alors que les relations avec l’UpM vont créer la confusion institutionnelle en renforçant la dimension intergouvernementale du cadre multilatéral euro-méditerranéen (Section1). Cependant, alors que le cadre institutionnel de l’UpM va profondément modifier l’architecture générale du cadre institutionnel euro-méditerranéen, la dimension parlementaire du Partenariat ne connaîtra pas de réelles modifications. L’Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) rebaptisée Assemblée parlementaire de l’UpM (AP-UpM) restera peu visible sans parvenir à s’imposer comme acteur principal dans le système euro-méditerranéen (Section2).

Section 1 : La nouvelle institutionnalisation de la gouvernance euro-méditerranéenne dans une approche renforçant la dimension intergouvernementale

À plusieurs reprises, des partenaires du Sud ont souligné que le PEM est devenu en réalité un cadre à caractère unilatéral orchestré par l’UE moins qu’un cadre partenarial[597]. Bien avant le lancement de la réflexion sur l’UpM, la France avait expressément critiqué l’asymétrie du cadre institutionnel du PEM en considérant que « *la domination européenne*

[596] « Within the EMP. framework, Euro-Mediterranean relations were developed under the umbrella of the EU, while in the UFM; these same relations will take place in a non-communitarian, inter-governmental framework. Governments will therefore gain importance in this new framework. A consequence of this configuration is a weakening of the role of the EU, particularly that of the Commission », R. ALIBONI et F. AMMOR, *Under the Shadow of “Barcelona”: From the EMP to the Union for the Mediterranean*, *préc.*, p. 8-9.

[597] A. DE VASCONCELOS, « L’Union pour la Méditerranée ou l’impasse politique », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2009, p. 184.

sur l’ensemble du processus, était un obstacle à la responsabilisation des pays du Sud »[598]. Face à ces critiques, le plan d’action adopté lors de la cinquième conférence ministérielle de Valence de 2002 a pris conscience des lacunes et a consacré une partie de ses recommandations aux réformes institutionnelles[599]. Dès cette époque, il a proposé la restructuration du Comité Euromed en vue d'assurer une plus grande implication des partenaires dans le programme, ainsi que le renforcement de la coordination entre les réunions des hauts fonctionnaires et celles du Comité Euromed en établissant un agenda commun de travail avant chaque réunion et la mise en œuvre, dès que possible, du principe de la coprésidence. Il a également souhaité donner aux partenaires davantage de responsabilités « *en les impliquant plus directement dans l'élaboration et la préparation d'actions, de programmes et d'initiatives, grâce à un dialogue permanent et mieux structuré* »[600]. Toutefois, si les réformes institutionnelles présentées comme la valeur ajoutée de l’UpM avaient, en partie, déjà été proposées à plusieurs reprises par les instances institutionnelles ainsi que par la doctrine, ces propositions n’avaient pas été effectuées dans une approche privilégiant l’aspect intergouvernemental comme cela fut le cas dans le cadre de l’UpM.

Ainsi, toute étude de l’institutionnalisation des relations multilatérales euro-méditerranéennes doit prendre en compte les problèmes de fonctionnalité et l’ambiguïté des objectifs de l’UpM. Même si la tendance assez intergouvernementale du projet français initial a été atténuée, l’« inter-gouvernemental-isation » n’a pas complètement disparu avec la Déclaration de Paris et les conclusions de la Conférence de Marseille. Avec la révision du système euro-méditerranéen par l’UpM, la coresponsabilité de tous les acteurs a été établie par l’application du principe de la coprésidence et par l’institutionnalisation des sommets des chefs des États. L’UpM a aussi modifié la structure institutionnelle afin d’améliorer la réalisation des objectifs politiques et la réorganisation de la gouvernance euro-méditerranéenne. D’une part, cette réforme est censée favoriser le partage de responsabilité susceptible de hausser le niveau politique des relations euro-méditerranéennes (§ 1). D’autre part, cette réorganisation de la gestion du Partenariat est caractérisée par un affaiblissement du rôle de la Commission (§2).

[598] D. SCHMID, « L’Union pour La Méditerranée, coup d’essai de la diplomatie Sarkozyenne ? », *préc.*, p. 8.
[599] Plan d’action, annexé aux conclusions de la cinquième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, réunie les 22 et 23 avril 2002 à Valence. Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/emed/20020611/005%20fr.pdf
[600] *Ibid.*, Paragraphe V.

§ 1.- Une institutionnalisation susceptible d’améliorer le partage des responsabilités partenariales

Au terme des conférences de Paris et de Marseille, la structure institutionnelle de l’UpM le cadre institutionnel multilatéral se dessine autour du principe de la coprésidence pour toutes les réunions partenariales (A), complété par l’institutionnalisation d’un sommet bisannuel des chefs d’État et de gouvernement à côté de la conférence ministérielle existante (B).

A. L’instauration laborieuse du principe de la coprésidence dans le cadre multilatéral

Si le principe de la coprésidence a été introduit comme une réaction à l’asymétrie Nord/Sud (1), l’exercice de la première coprésidence franco-égyptienne a montré les lacunes de ce système (2).

1) La mise en place de la coprésidence pour l’ensemble des relations multilatérales en réaction à l’asymétrie institutionnelle Nord-Sud

La question de la coprésidence a été évoquée même avant le projet français. Elle faisait partie des mesures de renforcement du Processus de Barcelone figurant dans le plan d’action de Valence et étant un principe en parfaite cohérence avec « l'essence du partenariat »[601]. Dans ce sens, la coprésidence est censée devenir le *véhicule de la volonté politique au sein du partenariat euro-méditerranéen* mais aussi un élément de rééquilibrage des relations entre le nord et le sud du bassin méditerranéen[602]. Elle devrait favoriser la coresponsabilité des partenaires méditerranéens, augmenter leur degré d’engagement et mettre en place un équilibre politique susceptible d’atténuer l’ampleur bureaucratique du PEM.

Le principe de la coprésidence nord-sud a été instauré par le Sommet de Paris ; il fait partie des mesures prises pour favoriser le partage des responsabilités et améliorer l’équilibre entre tous les participants du processus. À Paris, les chefs d'État ou de gouvernement créent une coprésidence afin d'améliorer l'équilibre et la responsabilité en

[601] Plan d’action, annexé aux conclusions de la cinquième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, réunie les 22 et 23 avril 2002 à Valence, *préc*., paragraphe V.
[602] F. ALLEMAND, la coprésidence de l’Union pour la Méditerranée : l’expression d’une volonté politique renouvelée dans *L’Union pour la Méditerranée : pourquoi ? Comment ?*, Document de travail coordonné par Frédéric Allemand, Publications Fondation pour l’innovation politique, juin 2008, p. 17.

commun de leur coopération. Elle impose que l’un des présidents soit originaire de l'Union européenne et l'autre d'un pays partenaire méditerranéen. Le principe de la coprésidence s'applique à toutes les instances de l’UpM soit : aux sommets, à toutes les réunions ministérielles et réunions des hauts fonctionnaires, et au Comité permanent conjoint[603]. De plus, l’institutionnalisation des procédures partenariales garantissant la parité permet, en principe, aux décideurs politiques du premier rang d’éviter tout blocage politique. En créant cette nouvelle organisation régionale partenariale, les chefs d’État et de gouvernement ont souhaité asseoir cette initiative sur des procédures communes susceptibles d’atténuer l’impact des tensions politiques régionales[604].

C’est la réunion de Marseille qui va détailler le principe de la coprésidence. L’un des présidents doit être originaire de l’UE et l’autre d’un pays partenaire méditerranéen. Au niveau européen, la nouvelle coprésidence doit être compatible avec la représentation extérieure de l'UE conformément aux dispositions du traité en vigueur en ce qui concerne la rotation bisannuelle de la présidence. En ce qui concerne les partenaires méditerranéens, le coprésident doit être choisi par consensus, pour une période non renouvelable de deux ans. Les deux coprésidences dirigeront toutes les réunions de l’UpM. Les coprésidences soumettront l’ordre du jour des réunions pour approbation. Elles devront nécessairement mener des consultations avec tous les partenaires. La complexité du système du PEM a parfois entraîné des imprécisions dans les attributions et les compétences de ses différents acteurs ce qui a rendu le système ambigu et difficilement lisible[605]. Avec l’UpM, la situation persiste et se complique. On a tout d’abord l’UE et ses États membres bien institutionnalisés face aux pays du Sud qui ne font partie d’aucune organisation d’intégration régionale comparable. S’ajoutent aussi les pays européens méditerranéens qui ne sont pas membres de l’UE (Albanie, Croatie avant son adhésion, La Bosnie-Herzégovine, Monaco, Monténégro) et qui devront assurer à un moment donné la coprésidence.

Institutionnellement, la structure de l’UE permet aux États membres d’assurer cette coprésidence notamment avec la présence de moyens de coordination entre les instances intergouvernementales et communautaires au sein de l’UE. La présidence européenne peut

[603] Déclaration de Paris, *préc.*, point 21.
[604] T. SERGE, *L'Union pour la Méditerranée : un héritage contrasté mais une continuité indispensable, préc.*, p. 24.
[605] D. SCHMID, *Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM : De la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*, EuroMeSCo n° 36 octobre 2004, p. 6.

facilement communiquer avec les autres États membres, mais aussi avec les institutions de l’Union. Il s’ajoute à cela l’absence, au Sud, d’un cadre institutionnel comparable à l’UE et donc l’absence d’une stratégie établie à long terme. Cela entraîne l’exercice d’une coprésidence non européenne basé sur les seuls efforts et la seule vision du pays concerné. L’équilibre dans l’action des États membres, harmonisée avec celle de l’UE, est un atout pour toute coprésidence européenne même si elle est assurée par le plus petit pays européen. Sous Barcelone, l’absence de coordination entre les pays du Sud a été compensée par le rôle de coordination assuré par la présidence de l’UE et par la contribution du Conseil de l’Union et celle de la Commission. Actuellement, avec une coprésidence permanente, personne ne pourra, par exemple, favoriser la réussite de la coprésidence israélienne, palestinienne ou même une coprésidence algérienne ou marocaine. Ainsi la gouvernance de l'UPM sera assurée à parité par les États du Sud et du Nord, contrairement au système actuel de présidence exclusive du partenariat. Cette présidence sera assistée d'un secrétariat pour organiser tous les deux ans un sommet réunissant les 43 pays invités.

2) Les lacunes de l’expérience de la première coprésidence dans l’architecture institutionnelle euro-méditerranéenne

Si le principe de coprésidence était censé amélioré la coresponsabilité des partenaires (a), celle des partenaires du Sud dans le cadre de la coprésidence donnera un effet contre-productif sur la gestion du dialogue multilatéral (a) et une confusion au niveau européen montrant un manque de transparence avec la persistance du leadership français (b).

a) L’effet contre-productif de la coresponsabilité des partenaires du Sud dans le cadre de la coprésidence

Rappelons que le dessein de l’initiative française, fondée en grande partie sur ce bilan plus que mitigé du Processus de Barcelone, est d’établir les fondations originales d’un appareil institutionnel désormais basé sur un « *plus grand partage des responsabilités* » afin de « *promouvoir un partenariat plus équilibré* »[606]. Contrairement à ce que prétendent les

[606] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*, COM (2008) 319/4, § 24 : « Au cours des consultations et des contacts pris par la Commission, il est devenu évident que tous les pays s’accordent sur la nécessité de construire un partenariat plus solide devant émaner d’un plus grand partage des responsabilités pour les différents processus. Deux propositions ont recueilli le soutien général des partenaires : la mise en place d’une coprésidence et celle d’un Secrétariat conjoint » ; § 28 : « Un système amélioré de gouvernance institutionnelle et la création d’un nouveau Secrétariat constitueront ensemble un autre instrument clé permettant d’améliorer le partage des

défenseurs de l'UpM, ce n'est pas l’architecture institutionnelle du Processus de Barcelone, rapidement apparue comme particulièrement modeste eu égard aux objectifs du partenariat[607], qui a posé problème, mais le versant politique dû à sa nature post-conflictuelle. Ces défenseurs se sont appuyés sur les résultats mitigés du Processus de Barcelone afin de défendre la structure intergouvernementale de l'UpM. Cette approche reste réductrice et ne permet qu’une lecture inexacte, même tendancieuse, des facteurs qui ont contribué aux résultats décevants du PEM. En effet, l’asymétrie des droits entre pays des deux rives de la Méditerranée a été seulement perçue comme l’un des éléments d’explication du bilan mitigé du Processus de Barcelone.

En soi, la gestion paritaire des relations euro-méditerranéennes ne peut être que positive d’autant qu’elle a été réclamée par plusieurs acteurs du Partenariat, notamment la société civile qui demande un engagement institutionnel plus étroit des pays partenaires méditerranéens. Alors que la communication de la Commission sur l’UpM tranche en décidant que les instances du Processus de Barcelone restent seules compétentes pour le dialogue politique et de sécurité, il ne reste, pour les nouvelles structures de l’UpM, qu’un mandat technique attribué pour la gestion des projets adoptés.

Pour les partenaires méditerranéens, la question est de savoir s’ils réussiront à remplir pleinement l’exercice de leurs fonctions coprésidentielles. Ces pays sont trop souvent caractérisés par une faiblesse institutionnelle pour être à la hauteur de l’organisation ou de la gestion d’un cadre qui regroupe 43 pays. Il est clair que l’efficacité de la coprésidence du Sud restera toujours bien au-dessous de l’efficacité de la coprésidence européenne. Les divergences entre les partenaires arabes parmi les partenaires méditerranéens sont un constat ; les divergences avec les pays du Maghreb, notamment le Maroc, ont compliqué le rôle de coordination de la coprésidence égyptienne d’autant que la formation du Secrétariat a

---

responsabilités et de promouvoir un partenariat plus équilibré ». Pour être plus visible et mieux adapté à la réalité, le nouveau programme « Le processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée » devait être résolument centré sur des projets ; § 29 : « Amélioration de la gouvernance institutionnelle : afin de renforcer et de mieux équilibrer la gouvernance, un Comité constitué de représentants de l’ensemble des États membres, des partenaires méditerranéens et de la Commission spécialement désignés à cet effet sera créé. Dénommé « Comité permanent conjoint » et composé de représentants permanents des différentes missions concernées présentes à Bruxelles, il sera basé dans cette ville ».

[607] V. ABBALLE et R. HOWSE, « L'Union pour la Méditerranée : un nouvel espace juridique. Vers une nouvelle culture méditerranéenne conciliable avec notre idéal social » ?, *Outre-Terre*, 2009/3 n° 23, p. 401-415, p. 402.

privilégié les pays du Machrek au détriment des pays de Maghreb. La coprésidence de l’UpM sous la coprésidence égyptienne a consolidé les désaccords Maghreb-Machrek.

De plus, le dysfonctionnement de la coprésidence provient aussi du déséquilibre provoqué par l’accentuation de la responsabilité des partenaires du Sud accompagnée par la dépolitisation partielle du cadre multilatéral. Les pays arabes méditerranéens sont, en effet, primordialement intéressés par le partage des responsabilités politiques qui assurera un rôle pour l’UE en convergence avec les positions arabes dans le processus de paix. Par ailleurs, la coprésidence égyptienne a été critiquée par les États membres mais aussi par les pays maghrébins[608]. Un responsable politique algérien a révélé, dans un entretien confidentiel, la méfiance des pays maghrébins à l’égard de la coprésidence égyptienne moins sensible aux priorités maghrébines et accordant la primauté aux questions moyen-orientales. De plus, l’Égypte ne s’est pas investie dans le projet afin d’obtenir l’adoption de positions communes comme au niveau européen. Le rôle central de la coprésidence égyptienne dans le boycott qui a suivi la crise de Gaza le prouve par son refus d’assurer une atténuation des tensions et de participer aux efforts en vue du maintien des réunions.

En effet, l’annulation du Sommet de l’UpM prévu pour juin 2010 a été orchestrée par le Président français à la demande des pays du Sud par la voix de la coprésidence égyptienne. Les blocages successifs ont rapidement pesé sur la coopération de l’UpM alors que, dans le cadre barcelonais, les blocages ont été atténués par attachement à un projet clair et défini. Dans ce cadre, malgré toutes les difficultés du processus de paix et les crises régionales et internationales, aucune conférence n’a été annulée, aucun blocage ni annulation n’ont été observés ; cela reflète un besoin pratique et politique d’un recentrage européen pour le bon fonctionnement du dialogue.

b) L’ambiguïté de l’exercice de la présidence au niveau européen avec la persistance du « Leadership » français

En ce qui concerne l’UE, la coprésidence doit être compatible avec la représentation extérieure de l’Union européenne, conformément aux dispositions du traité en vigueur[609]. Mais, les premiers mois de l’UpM confirment le retour à des méthodes

[608] Entretien avec un Haut fonctionnaire algérien (sous couvert de l’anonymat) réalisé par l’auteur de la thèse en Slovénie lors d’une conférence à l’université euro-méditerranéenne en Slovénie - Ljubljana avril 2010.
[609] Déclaration de Marseille, *préc*.

intergouvernementales. La gestion des institutions euro-méditerranéennes révisée ne respecte pas pleinement le principe de la rotation au sein de l’Union. Le Parlement demande au Conseil et à la Commission d’assurer la cohérence de l’action de l’Union dans la région après l’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne notamment grâce au Haut représentant de l’Union pour les Affaires étrangères et de la politique de sécurité (à la fois vice-président de la Commission)[610]. Il indique que la coprésidence de ce nouvel ensemble doit être compatible avec la représentation externe de l'Union, conformément au traité, et espère que l'Union européenne pourra assurer la continuité de sa représentation au sein des nouvelles institutions de l'UpM.

En ce qui concerne la répartition des compétences entre les États membres et le poste de Haut représentant dans une structure de plus en plus intergouvernementale, l’UpM reste peu claire sur l’attribution des rôles. La réorganisation du Partenariat n’a pas été élaborée parallèlement avec la nouvelle organisation de l’action extérieure de l’UE dans le Traité de Lisbonne. Cet affaiblissement du rôle de l’UE dans la gestion des relations euro-méditerranéennes, notamment avec la tutelle des coprésidences sur son fonctionnement, risque de passer dans une phase aléatoire selon l’intérêt accordé par la coprésidence européenne aux relations avec la Méditerranée. La cohérence de l’action européenne est affectée par l’intention de tutelle de la part de la France sur la coprésidence de l’UpM. La France, qui a assuré la présidence tournante de l’Union, tente de garder la main sur la coprésidence européenne assurée par la République tchèque à partir du 1er janvier 2009. Elle veut conserver la maîtrise de l’UpM même si elle n’assume plus la présidence de l’UE. Dans un entretien, Henri Guaino, le maître d’œuvre à l’Elysée de l’UpM précise que « *la France est coprésidente et c’est cette qualité qui avait été évoquée pour justifier la visite au Proche-Orient du Président Sarkozy alors que s’y trouvait une délégation de l’UE* »[611]. Alors que sa présidence tournante arrive à terme, la France veut conclure un accord avec la République Tchèque et la Suède afin de se faire déléguer la coprésidence de l’UpM. Même si cette possibilité est réalisable avec la nouvelle disposition du règlement intérieur du Conseil, la Suède laisse entendre clairement qu’elle ne veut pas renoncer à son droit de coprésidence.

[610] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point 3.
[611] Bulletin Quotidien Europe, n° 9591 du 31 janvier 2008, p. 5.

En effet, le leadership français garde toujours une grande ampleur. Un État membre comme la France souhaite conserver une tutelle sur l’UpM alors que la conférence de Marseille a clairement indiqué que la coprésidence doit être « *compatible avec les représentations extérieures de l’UE conformément aux dispositions de traité en vigueur* »[612]. Le retard de l’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a laissé la place à une libre interprétation concernant la gestion européenne de l’UpM. L’attitude de la France montre encore une fois la vision initiale de répartition des attributions au sein de l’UE et de primauté des États membres riverains sur les relations euro-méditerranéennes. Cela conduit à une Co-co-présidentialisation de l’UpM avec deux présidents du Nord et du Sud et, pour la France, un rôle assuré, à travers une présidence implicite (de fait) incontournable[613] avec le soutien de la coprésidence égyptienne.

Cette situation est restée si confuse qu’aucun acteur n’a pu clairement trancher qui de Paris ou de Prague assurait la coprésidence avec l’Égypte. Les copies préparatoires de la réunion de Marseille ont été envoyées à la fois au Caire, à Prague, à Paris, à Stockholm et au Secrétariat du Conseil[614]. Cela a conduit à une reformulation de la Troïka européenne. La forme composée des représentants des trois États membres (la présidence en exercice, la suivante, et la précédente) a été remplacée par une autre forme : celle de la présidence en exercice, du Haut représentant de la PESC et du Commissaire chargé du dossier. Lors de sa tournée, la délégation européenne s’est constituée en un mélange des deux formules ce qui a transformé le Troïka en quintet[615].

Durant les premiers jours de la guerre israélienne à Gaza, l’action de l’UE est marquée par le manque de cohérence et de clarté de la position commune des 27 États membres[616]. Le 3 janvier 2009, un porte-parole de la République tchèque qualifie la guerre israélienne

[612] Déclaration de Marseille, *préc.*, p. 19.
[613] Au niveau français, la direction responsable de l’UpM est attachée à la Présidence française et non pas au ministère des Affaires étrangères.
[614] « *La perplexité est manifeste chez presque tous les acteurs au sein de l’UpM. À la question : quelle adresse mettez-vous à votre courrier destiné à la coprésidence ? Le Caire et Prague, nous a-t-on répondu mais avec cette précision : des copies sont systématiquement adressées à Paris et à Stockholm et au Secrétariat du Conseil* », *préc.*, p. 5.
[615] La délégation européenne, arrivée dans la région le 4 janvier 2009, était dirigée par le ministre tchèque des Affaires étrangères, actuel président du Conseil Karel SCHWARZENBERG et composée du Haut représentant de la PESC Javier SOLANA, la commissaire aux relations extérieures et à la PEV Benita FERRERO-WALDNER, la précédente présidence française avec le ministre des Affaires étrangères Bernard KOUCHNER, et la prochaine présidente suédoise avec le ministre des Affaires étrangères Carl BILDT.
[616] Le secrétaire général de la Ligue arabe a d’ailleurs regretté, lors de la Conférence de Marseille, que « la position collective européenne reste faible » avec une multitude de positions de la part des représentations des États membres.

sur Gaza de « défensive plus qu’offensive ». Cette position provoque un incident avec les pays arabes et une incompréhension de la part des autres États membres, obligeant la présidence tchèque à reconnaître son erreur et à présenter ses excuses pour ce malentendu en précisant que « *même le droit incontestable d’un État à se défendre ne légitime pas que soient entreprises des actions dont les principales victimes sont les populations* ». À l’époque, et dans l’attente d’une stabilisation de ce mécanisme, l’accord franco-tchèque intervient à la fin de la présidence française du Conseil de l’Union européenne pour permettre d’assurer, dans cette phase de lancement de l’initiative, une continuité indispensable à travers une participation de plein droit de la présidence française dans le pouvoir décisionnel de l’UpM[617].

Toutefois, à partir de 2012, la reprise de la coprésidence du Nord par l’UE a ouvert une nouvelle opportunité pour sortir de la confusion en place. Dans le contexte des changements dans la région, la coprésidence de l’UpM a été remplacée En effet, avec le printemps arabe, l'Égypte post-révolution ne voulait plus de la coprésidence considérée comme un lourd héritage du régime du président déchu Hosni Moubarak. Quant à la coprésidence de l’UpM pour les pays du Sud, la Jordanie va suppléer l’Égypte le 28 juin 2012[618]. Pour la Présidence du Nord, c’est l’Union européenne qui remplace la France suite à la décision du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l’UE du 27 février 2012[619]. Ce changement de coprésidence va être validé fin septembre 2012. Sur la question de la transmission de la coprésidence de l’UpM, le communiqué de presse de l’actuel ministère des Affaires étrangères français Laurent Fabius montre une rupture avec l’approche en place sous l’aire Sarkozy et affiche clairement sa volonté de replacer la coopération de l’UpM « *dans le prolongement et la continuité du processus de Barcelone* »[620]. Pour la France cette « *transmission de la coprésidence de l’UpM à l’UE illustre le rôle central de l’Union européenne dans l’accompagnement des changements en cours au sud de la Méditerranée, rôle déjà marqué par le renouvellement de sa politique européenne de voisinage. L’Union*

[617] Notons bien que l’unité française responsable de l’UpM est attachée à la présidence de la République et non pas au ministère des Affaires étrangères et siège à l’Elysée.
[618] Comme le révèle sur son site l'UpM, les Hauts fonctionnaires représentant les quarante-trois pays membres de l'UpM ont voté à l'unanimité pour cette candidature lors d'une réunion au siège de l'institution à Bruxelles le 28 juin 2012.
[619] Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres concernant la coprésidence Nord de l'Union pour la Méditerranée, 6981/12 MED 9, PESC 245 Bruxelles, le 27 février 2012 (28.02), p. 2.
[620] Ministère des affaires étrangères et européennes français, *direction de la communication et du porte-parole*, Sous-direction de la presse, point de presse du 28 février 2012, p. 8.

européenne renforcera ainsi la cohérence de son action bilatérale de soutien aux transitions, avec son action régionale dans le cadre de l’UpM, enceinte unique d’une coopération euro-méditerranéenne basée sur les principes d’égalité et de co-appropriation »[621].

Face à l’ensemble des ambiguïtés de la mise en place du cadre institutionnel multilatéral euro-méditerranéen dans le cadre de l’UpM, la coprésidence assurée par l’UE est sans conteste une opportunité pour dépasser les confusions institutionnelles en place. À cet effet, la réunion du Conseil qui a attribué la coprésidence à l’UE ne s’est pas limitée à la nomination mais a décidé d’aller encore plus loin en fixant les modalités de la représentation de l’UE. Le Conseil précise que : la coprésidence des sessions des ministres des affaires étrangères sera assurée par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les sessions ministérielles qui concernent uniquement « *des questions relatives à des domaines relevant de la compétence exclusive* » *de l'UE* seront assurées par la Commission et la coprésidence des autres sessions ministérielles par la Commission en pleine coopération avec l'État membre exerçant la présidence tournante du Conseil de l'UE. Quant aux sessions ministérielles « *qui concernent uniquement des questions relevant des actions et compétences des États membres* », leur coprésidence sera assurée par la présidence tournante de l’UE. Par analogie, ces dispositions s’appliquent aussi aux réunions préparatoires de Hauts fonctionnaires. Enfin, le Service européen pour l'action extérieure « *assure la coprésidence nord de l'Union pour la Méditerranée lors des réunions de Hauts fonctionnaires* »[622].

Le fait que l’UE assure la présidence de l’UpM semble plus cohérent avec le cadre général des relations euro-méditerranéennes lié au Processus de Barcelone. Même si le nouveau pouvoir en France reste critique sur la démarche de Sarkozy, il continue à défendre les relations privilégiées avec la Méditerranée. Ainsi, le communiqué du ministère des Affaires étrangères français rappelle que le *« renforcement du rôle de l’UE dans la gouvernance de l’UpM* » a été établi par l’octroi de la coprésidence de l’UpM. Cela doit se

[621] *Ibid.*
[622] Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres concernant la coprésidence nord de l'Union pour la Méditerranée, 6981/12 MED 9, PESC 245 Bruxelles, le 27 février 2012 (28.02), p. 2

traduire par un « *soutien accru* », plus efficace de la part de la Commission, dans le cadre de la PEV, aux projets concrets de l’UpM[623].

B. L’institutionnalisation d’un sommet bisannuel des chefs d’État ou de gouvernement à côté des conférences ministérielles existantes

L’innovation principale de l’UpM dans l’organisation institutionnelle des conférences Euromed concerne l’institutionnalisation du Sommet bisannuel des chefs des États, inexistant auparavant (1), accompagnée par une réorganisation relative des conférences ministérielles (2).

1) *L’établissement du Sommet bisannuel des chefs des États*

Après l’échec de la tentative du Sommet de Barcelone +10 en 2005, le Sommet de Paris est le premier sommet des chefs d’État et de gouvernement des pays du bassin méditerranéen et de l’UE et ses États membres. Lors de ce sommet, les participants s’engagent à « *organiser des sommets bisannuels qui devraient aboutir à une déclaration politique et une brève liste de projets régionaux concrets à lancer et devraient entériner un vaste programme de travail biennal* »[624]. Plus tard, dans la déclaration finale de la Conférence ministérielle de Marseille, les participants attribuent à ces sommets la tâche d’approuver « *les priorités stratégiques (…) qui lui seront communiquées par les ministres des Affaires étrangères* »[625]. Ce sommet bisannuel des chefs des États de l’UpM permet de donner une impulsion politique aux relations. L’intervention des plus hauts dirigeants offre, en effet, la possibilité d’allouer une ampleur politique aux projets établis. L’institutionnalisation de ces sommets ouvre la voie à une nouvelle pratique politique et diplomatique dans les relations euro-méditerranéennes. Comme cela est le cas avec le Conseil européen, ce sommet est une opportunité pour rappeler l’engagement de tous les acteurs dans le processus et permettre une relance politique et institutionnelle en cas de stagnation et de blocage politique.

Le lieu des réunions reste toujours un problème à résoudre. La Déclaration de Paris précise que les réunions doivent se tenir alternativement dans un pays du Nord et du Sud,

[623] Ministère des affaires étrangères et européennes français, *Direction de la communication et du porte-parolat*, sous-direction de la presse, *préc.*, p. 8.
[624] Déclaration finale de Paris, *préc.*, point 15.
[625] Déclaration finale de Marseille, *préc.*, p. 4.

comme cela était le cas des réunions ministérielles dans le cadre du Processus de Barcelone. Cette rotation n’est pas une réussite, comme on l’a déjà mentionné, à cause de l’opposition de certains pays arabes – notamment le Liban et la Syrie – à l’invitation d’Israël faite par un pays arabe. Rien ne montre actuellement un changement dans la position des pays arabes partenaires face à la présence d’une délégation israélienne sur leur territoire.

Deux ans après le Sommet le Paris, le deuxième sommet de l'UpM est reporté à deux reprises à cause des tensions au Moyen-Orient après la guerre à Gaza. Prévu initialement le 7 juin (2010), le report du sommet est décidé après concertation avec l'Espagne qui assure alors la présidence tournante de l'UE et les deux coprésidences de l’UpM, égyptienne et française. La France a gardé la mainmise, même sous la présidence espagnole et le rôle avoué du Président français a renforcé la pression sur l'Espagne afin d’annuler la date prévue en juin 2010 en raison de la menace du boycott des représentants arabes. L’annonce est faite le 20 mai 2010 par le porte-parole du président égyptien et par le ministère des Affaires étrangères espagnol. Ils annoncent le report du sommet pour le 21 novembre 2010. Selon eux, il a été décidé de reporter le sommet bisannuel afin de donner « *du temps aux pourparlers indirects* » qui viennent de s'ouvrir entre Israéliens et Palestiniens[626]. Mais, le sommet prévu pour novembre est, à son tour, reporté sans pour autant qu’une date ultérieure soit fixée. En octobre 2010, avec la reprise des constructions israéliennes dans les territoires palestiniens occupés[627], les tentatives de conciliation diplomatique, ne réussissent pas à permettre la tenue du deuxième sommet de l'Union pour la Méditerranée prévu le 21 novembre à Barcelone. La coprésidence franco-égyptienne de l'UpM, ainsi que l'Espagne ont pris la décision de reporter le sommet face à « ***l'évidence que le blocage actuel du processus de paix au*** *Proche- Orient* » rendrait impossible sa tenue[628]. Cette fois, le report sans fixation de nouvelle date est synonyme d’annulation. L’annulation du sommet bisannuel conduit au blocage de l’ensemble du dialogue politique multilatéral et des réunions de l’UpM[629].

Désormais, avec un sommet bisannuel reporté puis annulé, c’est la valeur ajoutée supposée de la nouvelle structure qui est remise en cause. Déjà, l’expérience de l’unique

[626] Journal *Le Monde*, Le Monde.fr avec AFP - 20.05.2010
[627] À l’époque, Israël avait annoncé sa volonté de lancer la construction de 1300 logements supplémentaires à Jérusalem-Est.
[628] *Ibid.*
[629] Journal *Le Monde*, Le Monde.fr avec AFP - 15.11.2010.

sommet euro-méditerranéen à Barcelone en 2005 a montré qu'en cas de blocage politique de grande ampleur, réunir les chefs de 47 pays ne serait pas facile. En cas d’échec des réunions des dirigeants des États, un freinage politique de tout le processus risque de s’imposer. Parfois, une réunion des ministres est possible alors que le sommet des chefs des États se révèle difficile voire impossible. En effet, s'il reste toujours clair que l'asymétrie institutionnelle du PEM était un problème et que la Commission, elle-même, était consciente de « *l’absence d’équilibre institutionnel entre l’UE (…) et les partenaires méditerranéens* » dans le Processus de Barcelone[630], les facteurs déterminants de l'échec du PEM restent plus politiques que techniques ou institutionnels. Ainsi, la paix comme force motrice partenariale ayant fait défaut, la structure institutionnelle, asymétrique ou non, ne pouvait, en aucun cas, sauver le Partenariat. Au contraire, le rôle central de la Commission a permis de garder une certaine régularité des réunions et d'éviter le blocage total suite aux tensions politiques. Encore une fois, la contre-productivité de l'UpM est évidente.

En définitive, comme la volonté de diminuer l'asymétrie des relations euro-méditerranéennes avec la coprésidence, la volonté d’institutionnaliser un sommet bisannuel a conduit à un résultat inverse. Cela a renforcé le retour à un type de diplomatie traditionnelle interétatique sans pour autant conduire à l’augmentation de l'engagement des pays du Sud. Paradoxalement, cela nous laisse déduire que c'est en partie grâce à l'absence de l’institutionnalisation d’un sommet dans le cadre du PEM qu’a été épargné le dialogue politique multilatéral des blocages politiques connus sous l’ère de l’UpM. En fin de compte, dans le contexte de cristallisation des tensions régionales, l'institutionnalisation des sommets a été contre-productive, alors que le cadre institutionnel de Barcelone a complètement prouvé son aptitude à y résister pendant une dizaine d'années sans jamais annuler la moindre conférence ministérielle.

[630] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*, *préc.*, § 11 : « Il est également vrai que des réformes plus approfondies et plus rapides sont nécessaires si les partenaires méditerranéens veulent pouvoir tirer parti des avantages potentiels de la mondialisation et du libre-échange avec l’UE ainsi que de l’intégration régionale. La formule ‟commerce, investissement et coopération” reste autant d’actualité qu’en 1995 » et § 13 : « L’importance centrale de la Méditerranée doit être réaffirmée en des termes politiques sur l’agenda politique de tous les participants. L’absence d’équilibre institutionnel entre l’UE, d’un côté, et les partenaires méditerranéens, de l’autre, constitue également un problème qu’il convient de résoudre ».

2) La réorganisation des conférences ministérielles euro-méditerranéennes face au blocage total de l’UpM

À travers les conférences euro-méditerranéennes des Affaires étrangères, les pays partenaires ont gardé leur place au sein du système du PEM, ceci reflétant l’engagement des États membres et des partenaires méditerranéens dans la coopération régionale. Par ailleurs, la Déclaration de Barcelone, fondatrice du Partenariat, avait prévu à l’origine des réunions périodiques des ministres des Affaires étrangères afin d'assurer le suivi de l'application des engagements et de définir les actions permettant la réalisation des objectifs du Partenariat.

Avant la première conférence post-UpM de Marseille, il y a eu sept conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères[631] et sept conférences *ad hoc* de ces mêmes ministres[632]. Comme on l’a déjà mentionné auparavant, malgré toutes les difficultés politiques, quatorze réunions ont eu lieu sur douze ans, soit une moyenne de plus d’une réunion par an. Avec l’UpM, les conférences ministérielles n’ont pas subi directement de changements majeurs. Une réunion a été fixée annuellement afin de faire le bilan des progrès pour mettre en œuvre les conclusions du sommet précédent et la préparation des sommets à venir. L’idée était que, à travers l’organisation d’un sommet bisannuel, une partie de la contrainte politique pourrait être dégagée des conférences des ministres des Affaires étrangères, permettant ainsi aux conférences ministérielles de se concentrer plus sur la stratégie de l’UpM et moins sur les questions d’ordre politique général.

Sous l’ère barcelonaise, le plan d’action de Valence de 2002 a essayé de limiter l’impact de l’irrégularité des relations avec la Méditerranée parmi les différents États membres en fixant un agenda stable. En effet, depuis le lancement du principe de rotation bisannuelle de la présidence européenne, les différentes priorités de l’action des divers États membres ont affecté la continuité et la régularité du suivi de l’agenda du Partenariat.

[631] 1re conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Déclaration de Barcelone 28 novembre 1995 ; 2e conférence Malte, 16 avril 1997 ; 3e conférence Stuttgart, 15-16 avril 1999 ; 4e conférence Marseille, 15-16 novembre 2000 ; 5e conférence Valence, 22-23 avril 2002 ; 6e conférence Naples, 2-3 décembre 2003 ; 7e conférence deuxième décennie du partenariat de Barcelone, Luxembourg, 30 mai 2005 ; 8e conférence Tampere, 27-28 novembre 2006.

[632] Réunion *ad hoc* des ministres euro-méditerranéens, Déclaration finale de Robin Cook, présidence britannique - Palerme, 4-5 juin 1998 ; Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères-Bruxelles, 5-6 novembre 2001 ; Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours Crète, 26-27 mai 2003 ; Rencontre des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères pour préparer la célébration du 10e anniversaire de leur partenariat, La Haye, 29-30 novembre 2004 ; Réunion à mi-parcours des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères - Dublin 5-6 mai 2004 ; Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères Lisbonne, 5-6 novembre 2007.

Toutefois, cette décision de fixer un agenda stable n’a pas permis d’atténuer définitivement cette irrégularité surtout avec la préparation à partir de 2003 de l’échéance de l’élargissement de 2004. Cette situation a conduit la conférence de Luxembourg en 2005 à prendre la décision de renforcer la régularité à travers des réunions ministérielles tous les 8 mois. Dans le même sens, l’adoption du programme de travail lors de la conférence de Barcelone + 10 reste la seule véritable programmation à moyen terme.

Quant aux conférences ministérielles sectorielles, la Déclaration de Barcelone n’en avait pas dressé une liste précise. Elle a laissé la porte ouverte à des réunions thématiques *ad hoc* de ministres selon les diverses actions tant qu’elles couvrent les trois volets du Processus. Sous le PEM, une multitude de conférences sectorielles ont eu lieu[633]. La conférence de Marseille a proposé pour la première fois de fixer un calendrier de réunions sectorielles à titre indicatif pour 2009[634]. Jusqu’alors, les conférences formelles et informelles des ministres des Affaires étrangères se sont tenues sur le sol européen[635]. Ces conférences s’instaurent comme le sommet du Partenariat chargé d’adopter des déclarations, des recommandations et de dresser le bilan sur son développement. Les questions des droits de l’homme, de la démocratie et des réformes politiques ont toujours été mentionnées dans la Déclaration et ont respecté, dans leurs conclusions, le seuil de l’acquis de Barcelone fixé par la Déclaration fondatrice. Ainsi, les conflits ralentissent considérablement la mise sur pied de l'UpM depuis le Sommet de Paris de juillet 2008, contribuant à l'annulation des

[633] Trois Conférences des ministres de l’Économie et des Finances, 3e réunion euro-méditerranéenne des ministres de l'Économie et des Finances, Porto, 15 septembre 2007 ; Trois conférences ministérielles euro-méditerranéennes sur l'Environnement, Le Caire, 20 novembre 2006, Une Conférence euro-méditerranéenne des ministres de l'Emploi et du Travail, Marrakech, 9-10 novembre 2008, Une Conférence ministérielle Euromed du Commerce, Marseille, 2 juillet 2008, Une Conférence euro-méditerranéenne des ministres de la Culture, Athènes, 29-30 mai 2008, Une Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur le Tourisme, Fès, 2-3 avril 2008, Une Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur la Société de l’Information, Le Caire, 26-27 février 2008. Une Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l’Enseignement supérieur et la Recherche scientifique, Le Caire, 22 juin 2007.

[634] Les conférences proposées par la Déclaration de Marseille : 3e réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur l’Eau, 1re réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur les projets de Développement durable, 6e réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur les Transports et le Développement urbain ; 2e réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur l’Enseignement supérieur et la Recherche scientifique, 6e réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur l’Énergie ; 4e réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur l’Environnement, 2e réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur le Renforcement du rôle des femmes dans la société, Conférence annuelle sur la Transition économique Euromed ; 9e réunion ministérielle de la FEMIP ; 5e réunion ministérielle ECOFIN euro-méditerranéenne ; 8e conférence euro-méditerranéenne des ministres du Commerce ; 1re réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur la Sécurité alimentaire, l’Agriculture et le Développement rural ; 1re réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur la Justice, la Liberté, la Sécurité ; 11e réunion ministérielle euro-méditerranéenne consacrée aux Affaires étrangères ; 1re réunion ministérielle euro-méditerranéenne sur le Développement humain.

[635] Ceci depuis le veto libanais et le veto syrien à la présence d’une délégation israélienne sur le sol d’un pays arabe.

réunions ministérielles et entraînant une complète paralysie institutionnelle[636]. Successivement, au cours de l’année 2009 et 2010, les annulations des réunions ministérielles vont se poursuivre[637].

§ 2. - Une réorganisation de la gestion du Partenariat caractérisée par un affaiblissement du rôle de la Commission

Dès les premières réflexions sur un éventuel partenariat global entre l’Europe et la Méditerranée, la volonté d’une « communautarisation » est décidée [638] ; c’est la Commission qui joue alors un rôle dans la conceptualisation du PEM et de ses instruments politiques et institutionnels. Dès le lancement du PEM, la préparation et le suivi des réunions ministérielles sont largement assurés par la Commission comme pour toutes les réunions sectorielles *ad hoc* qui ont déjà eu lieu. L’explication du rôle principal de la Commission dans l’architecture euro-méditerranéenne est à la fois d’ordre juridique et pratique. Malgré la portée politique du PEM, les relations euro-méditerranéennes sont essentiellement encadrées par des accords d’association bilatéraux. Au niveau bilatéral, les négociations de ces accords sont assurées par la Commission après autorisation du Conseil, d’autant que le domaine de ces accords fait essentiellement partie du premier pilier de l’UE où la Commission dispose de pouvoir important d’initiative assez conséquent. Au niveau multilatéral, *l’expérience administrative* de la Commission lui permet aussi d’assurer pertinemment le rôle de coordination du partenariat[639]. De même, la préparation et le suivi des travaux des réunions méditerranéennes sont, pour l’essentiel, tenus par elle.

Les modifications institutionnelles apportées par l’UpM montrent le basculement du centre de gravité de la gestion du Partenariat de la Commission vers les représentants des États membres avec un système ouvertement plus intergouvernemental. À Paris, les chefs des États décident de mettre en place de nouvelle structures institutionnelles afin d’améliorer

[636] Il y a eu annulation des réunions ministérielles de l’Énergie, de l’Agriculture et de l’Eau.
[637] Officiellement la formule employée est celle du « report » des réunions « tenant compte de la situation politique et du faible niveau de participation ».
[638] V.-Y. GHEBALI, « Toward a Mediterranean Helsinki-Type Process », *Mediterranean Quarterly*, Vol. 4, n° 1, hiver 1993, p. 92-102.
[639] *Outre la DG Relex, chargée de coordonner l’ensemble des relations extérieures, la plupart des DG sectorielles sont en effet appelées à concourir à la conception et à la gestion de la politique méditerranéenne de l’Union*, « Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM : De la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien » *préc.*, p. 8.

la réalisation des objectifs politiques de l’UpM. Elle sera dotée désormais de son propre Secrétariat et d’un Comité permanent qui remplacera le Comité Euromed. Cela pose un problème par rapport au rôle de la Commission dans la gestion des relations euro-méditerranéennes. Les détails du mandat de la nouvelle structure institutionnelle, la composition, le siège et le financement du Secrétariat seront arrêtés à Marseille. Au sein du PEM, les relations euro-méditerranéennes ont été développées, tandis que dans l'UpM, ces mêmes relations seront gérées dans un cadre intergouvernemental. La Commission remplissait auparavant *de facto* le rôle de Secrétariat et exerçait son pouvoir à travers sa forte présence au sein du Comité Euromed. Désormais, le rôle central est assuré par le Secrétariat (A) mais aussi par des organes de gestion bureaucratique avec l’accentuation de la dimension intergouvernementale au détriment du rôle de la Commission (B).

A. La création du Secrétariat de nature intergouvernementale, un nouvel organe mis en place au détriment du rôle de la Commission

Dans le PEM, l’absence de Secrétariat du partenariat a permis à la Commission, en tant qu’instance communautaire, d’assurer de fait le rôle d’un Secrétariat. Ce rôle a été attribué implicitement à la Commission dans la Déclaration de Barcelone notamment à travers « *le travail approprié de préparation et de suivi des réunions résultant du programme de travail (…) des conclusions du "Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone*" ». Avec l’UpM, il était prévu qu’un Secrétariat de nature intergouvernementale prenne une place centrale (1) mais cette mise en place effective n’est pas facile, ce qui témoigne, encore une fois, du caractère général confus de l’UpM (2).

1) La place centrale du Secrétariat dans l’architecture de l’UpM

Dans la communication sur le processus de Barcelone : UpM, la Commission avait cadré le rôle du Secrétariat à la formulation des propositions d'initiatives conjointes *à adopter par les instances politiques* et au suivi nécessaire des décisions prises par les chefs d'État et de gouvernement en ce qui concerne les projets[640]. La Commission a donc tenté de garder son rôle central en limitant celui du futur Secrétariat chargé d’examiner les

[640] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée*, Bruxelles, le 20/05/08, COM(2008) 319/4, point 31.

propositions du Comité Euromed et de lui adresser des rapports sur l’avancement des projets et des initiatives[641]. Pour elle, le Comité Euromed doit toujours jouer le rôle d'organisme central face au Secrétariat ; surtout, selon la communication, l'organisation du Secrétariat et la composition de son personnel seront approuvées par le Comité euro-méditerranéen[642]. Pour la Commission, si la décision de créer le Secrétariat est prise, le fait de garder le Comité Euromed et d’être au centre de la coordination (comme cela était le cas auparavant) entre les Hauts représentants et le Secrétariat, lui permettra de garder son rôle central dans le système de l’UpM.

Finalement, la Déclaration de Paris ne s’est pas alignée sur la position de la Commission en allant vers le renforcement du rôle du Secrétariat conjoint qui occupera une place centrale au sein de l’architecture et qui assurera une concertation opérationnelle avec toutes les structures du processus et l’élaboration des documents de travail pour les instances de décision. Le Secrétariat sera doté aussi d’une personnalité juridique distincte et d’un statut autonome[643]. L’approche intergouvernementale devient claire et expresse avec un mandat de nature technique assuré par le Secrétariat et une responsabilité politique assurée par les ministres des Affaires étrangères et les Hauts fonctionnaires[644].

Ainsi le Secrétariat reflète la volonté de créer une institution autonome caractérisée par un degré élevé d’inter-gouvernementalisme au détriment du rôle de la Commission. Il rassemblera, dans le cadre des priorités définies pour les projets, les initiatives de projets régionaux, sous-régionaux ou transnationaux[645]. Il sera chargé d’examiner les initiatives de projets et d’informer le Comité permanent conjoint et les Hauts fonctionnaires de leur mise en œuvre. Il travaillera également sur la base des lignes directrices arrêtées par les Hauts fonctionnaires. Concernant les projets, il aura en charge de rechercher des partenaires et de proposer le suivi nécessaire au lancement des projets en vue de leur mise en œuvre. Le financement et la mise en œuvre des projets seront assurés au cas par cas par les différents partenaires intéressés, selon leurs propres procédures, et si nécessaire par des sous-groupes

[641] *Ibid.*, point 32.
[642] *Ibid.*
[643] *Ibid.*, point 24.
[644] Déclaration de Paris point 25, *préc.*
[645] Tels que les réunions ministérielles sectorielles, les autorités nationales ou régionales, les groupements régionaux, le secteur privé et la société civile.

ad hoc, avec l’aide du Secrétariat qui sera responsable du contrôle et de l’évaluation ainsi que de la mise en œuvre des projets.

La Déclaration de Paris a fixé les lignes directrices du Secrétariat en laissant à la conférence ministérielle de Marseille le soin de préciser en détail sa mise en place. À Marseille, les participants n’ayant pas trouvé d’accord sur la mise en place du Secrétariat décident que les délégations soumettront leurs propositions à la coprésidence franco-égyptienne pour fixer les modalités en question[646]. Le secrétaire général doit être choisi parmi les partenaires méditerranéens et les six secrétaires généraux adjoints doivent être choisis en fonction de critères de compétence et d’équilibre géographique. Ils seront nommés par consensus par les Hauts fonctionnaires, sur proposition des partenaires euro-méditerranéens et sur la base d’une première sélection présentée par la coprésidence et la Commission, après consultation avec tous les partenaires. La durée de leur mandat sera de trois ans renouvelables pour une seule fois[647].

La question du siège du Secrétariat a fait l’objet d’une controverse. La Syrie et le Liban s’opposant à ce qu’il soit situé dans un pays arabe, la candidature de Tunis a finalement été écartée à l’issue d’une longue querelle. Les ministres des Affaires étrangères ont enfin décidé que le siège social du Secrétariat serait à Barcelone. Plus tard, un accord a été conclu entre le Gouvernement d’Espagne et le Secrétariat le 4 mai 2010, « *accordant au Secrétariat les privilèges et immunités d’une organisation internationale conformément à la loi espagnole* »[648] afin de garantir l’autonomie de la personnalité juridique de son personnel international[649]. En tant que responsable du contrôle et de l’évaluation des projets, le Secrétariat est désormais doté d’une personnalité juridique distincte et d’un statut autonome. Cette attribution d’une personnalité juridique indépendante au Secrétariat conjoint est un pas très important afin de créer une organisation intergouvernementale réellement indépendante pouvant servir de base à la construction d’une véritable communauté méditerranéenne[650].

---

[646] *Ibid.*, p. 6.

[647] « *Pour le premier mandat, les cinq secrétaires généraux adjoints seront issus des partenaires euro-méditerranéens suivants : Autorité palestinienne, Grèce, Israël, Italie et Malte. Tous les partenaires euro-méditerranéens peuvent prétendre à ces postes selon un principe de rotation* ». (Déclaration de Marseille p. 6).

[648] Note explicative sur le Secrétariat de l’UpM, http://ufmsecretariat.org/fr/who-we-are/

[649] Déclaration de Marseille, *préc.*, p. 7.

[650] V. ABBALLE et R. HOWSE, *L'Union pour la Méditerranée : un nouvel espace juridique. Vers « une nouvelle culture méditerranéenne conciliable avec notre idéal social », préc.*, p. 403.

Ainsi, cette approche intergouvernementale, qui laisse une marge plus importante aux États membres au détriment de l’UE, explique l’absence de la conditionnalité des documents dans la Déclaration de Paris ou celle de Marseille. Même si la PEV ne suscite pas l’enthousiasme, les partenaires méditerranéens semblent jouer le jeu et tentent de maximiser leurs bénéfices sur le plan économique tout en minimisant leurs compromis sur le plan politique. Or, même au niveau des bénéfices directs, l’intérêt des pays du Sud reste au-dessous des attentes et des offres précédentes. Cela démontre qu’en fin de compte c’est le caractère intergouvernemental qui a un effet néfaste plutôt que l’affaiblissement relatif du rôle de la Commission d’autant que celle-ci a gardé sa mainmise sur le financement des projets à travers l’IEVP.

Si le mandat et la mission du Secrétariat ont été définis par les Déclarations de Paris et de Marseille, ses statuts ont été adoptés le 3 mars 2010 par les Hauts fonctionnaires des États membres de l’UpM. Ce Secrétariat a pour mission « *de recueillir les initiatives de projets, notamment de la société civile, du secteur privé ou d’autorités nationales ou régionales, de les examiner et de les proposer aux organes politiques* ». Une fois les projets approuvés par le Sommet, le Secrétariat « *doit en assurer le suivi en faisant connaître ces projets et en recherchant des partenaires de mise en œuvre* » et doit aussi contribuer à « *renforcer le partage des responsabilités dans le cadre des nouvelles relations qui se tissent au sein de la zone méditerranéenne, à travers des projets de coopération régionaux* »[651]. Le Secrétaire général est assisté par six secrétaires généraux adjoints dans les domaines suivants : Coordination des financements et développement commercial, Affaires sociales et civiles, Transport et développement urbain, Enseignement supérieur et recherche, Environnement et eau, et Énergie[652].

[651] *Ibid.*

[652] Concernant le financement des frais de fonctionnement du Secrétariat, il est décidé qu’ils seront financés par une subvention de fonctionnement répartie de manière équilibrée entre les partenaires euro-méditerranéens, sur une base volontaire, et le budget communautaire, à partir des ressources existantes dans le cadre de l’IEVP et conformément aux dispositions du règlement financier (Déclaration de Marseille p. 6 point b, *préc.*). L’Espagne mettra gratuitement à la disposition du Secrétariat les locaux nécessaires. Quant aux fonctionnaires détachés, ils seront pris en charge par leurs administrations respectives. L’organisation du Secrétariat reste en stagnation un an après la fixation des modalités du Secrétariat général à Marseille. Dans la réunion du 24 novembre 2009, les Hauts fonctionnaires ne réussissent pas à trouver le consensus sur le statut du Secrétariat ni sur la nomination du Secrétaire général et de ses adjoints (Bulletin Quotidien Europe n° 10026 du 25 novembre 2009 p. 6.). Les représentants des pays arabes laissent entendre que la formation du Secrétariat doit être anticipée par une réunion ministérielle qui sera appelée à redéfinir les objectifs et les principes même de l’UpM. Pour le représentant de la Tunisie (qui n’a pas encore accepté l’attribution du Secrétariat à la ville de Barcelone), cela sème le doute sur le décalage entre les principes fixés à Paris et les moyens attribués.

Le 4 mars 2010, cela va se concrétiser par la nomination du jordanien Ahmad Massadeh comme premier secrétaire général et des six secrétaires adjoints de Grèce, d’Israël, d’Italie, de Malte, des territoires palestiniens et de Turquie[653]. Le choix des nationalités de ces derniers vient confirmer la persistance des vices originels du projet français. Avec le choix de trois secrétaires adjoints en provenance des États membres méditerranéens, il est clair que le projet est toujours aperçu comme étant un projet qui les concerne prioritairement. Mais cela montre aussi le manque d’intérêt de la part des États membres non méditerranéens. Enfin, l’impact des conflits israélo-palestiniens a conduit à la nomination respective des ces deux secrétaires adjoints.

Mais comme pour le reste de l’UpM, le Secrétariat n’échappe pas à la stagnation. Trois secrétaires généraux se succèdent en moins de deux ans. Le jordanien Ahmad Massadeh occupe son siège de mars 2010 à février 2011. Sa démission témoigne de l’impasse politique et institutionnelle de l’UpM. À propos de sa démission, Massadeh évoque « *des conditions qui ont changé* » et qui l’ont conduit à quitter son poste. Selon un diplomate, la démission du Jordanien illustre sa lassitude à l'égard de la « paralysie » de l’UpM et son incapacité à dépasser les blocages nés notamment du conflit israélo-palestinien[654]. À l’époque, il est devenu clair que le secrétariat n’a pas réussi à devenir un cadre adéquat, en se révélant incapable d’agir politiquement, ni de répondre aux défis des bouleversements politiques en cours au Sud de la Méditerranée[655]. Massadeh est remplacé par Youssef Amrani (juillet 2011 - janvier 2012), cet homme politique marocain, nommé ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères et de la coopération, démissionne du poste. Depuis le 10 février 2012, le marocain Fathallah Sijilmassi assure le Secrétariat général[656].

---

[653] S. COLOMBO, « L’Union pour la Méditerranée : entre ambigüité et paralysie institutionnelle », *préc.*, p. 305.

[654] Un diplomate qui s’est exprimé à l'AFP sous le couvert de l'anonymat, *in* F. DUBESSY, « L'Union pour la Méditerranée est désormais coprésidée par la Jordanie et l'Union européenne », article publié sur le site de l’actualité économique de la Méditerranée (Econostrum), mercredi 4 juillet 2012, http://www.econostrum.info

[655] I. SCHÄFER, « Une politique européenne de voisinage réformée et la nouvelle Tunisie », *in L’Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé*, (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la Revue Trimestrielle *Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011, p. 77-78.

[656] F. DUBESSY, « L'Union pour la Méditerranée est désormais coprésidée par la Jordanie et l'Union européenne », *préc.*

2) L’ambiguïté de la place de la Commission dans le cadre institutionnel de l’UpM et la délimitation de ses compétences avec celles du Secrétariat

La réponse à la question de l’ambiguïté de la place de la Commission renvoie à des questions d’ordre institutionnel et juridique à la fois. La Commission occupe la place centrale dans la gestion du PEM et de la PEV. La gestion des projets de la PEV, mise en œuvre bilatéralement, est assurée par la Commission et par l’instrument financier communautaire. Le Secrétariat est d’une nature clairement intergouvernementale alors que la mise en œuvre des accords et les financements dans le cadre de l’IEVP passent, pour l’essentiel, par les procédures internes communautaires assurées par la Commission. Si le cadre institutionnel est là pour la gestion de la quasi-intégralité des relations, les limites entre les aspects intergouvernementaux et communautaires deviennent un réel problème.

Avec les modifications institutionnelles des relations euro-méditerranéennes, l’ambiguïté entre les deux cadres euro-méditerranéens UpM/PEM et PEV devient plus problématique. Le rôle du Secrétariat, qui doit occuper une place primordiale, reste peu clair quant à sa responsabilité intégrale de l'acquis de Barcelone, ou une responsabilité limitée à la mise en œuvre des six projets de l’UpM. En effet, à la différence du PEM et de la PEV – où la Commission joue un rôle déterminant dans la réflexion, l’élaboration et l’évaluation –, la gestion de l’UpM reste donc plus indépendante par rapport à la structure communautaire et surtout au rôle attribué à la Commission. En l’occurrence, cette fois, la multiplication des instances instaure une complexité institutionnelle non négligeable et complique le financement des projets qui ont été portés. En effet, les instruments du PEM et de l’UpM reposent sur une asymétrie de droit[657] due au rôle central accordé à la Commission. Cette asymétrie s'accentue avec la diversité des intérêts et des agendas étant donné l'absence de cadre institutionnel Sud-Sud, alors que l'UE et ses États membres ont l'aptitude politique, juridique et institutionnelle de prendre des positions communes.

Le Secrétariat insuffle un nouvel élan au processus pour ce qui est de l’identification, de la promotion et du suivi des projets ainsi que de la recherche de partenaires. Le financement et la mise en œuvre des projets se font au cas par cas. Le Secrétariat assure une

[657] T. SERGE, « L'Union pour la Méditerranée : un héritage contrasté mais une continuité indispensable », *préc.*, p. 19.

concertation opérationnelle avec toutes les structures du processus[658]. Possédant un mandat technique, celui-ci examine les initiatives de projets régionaux et sous-régionaux, et rend compte de leur mise en œuvre. Cependant, en tout état de cause, le rôle de la Commission ne peut être que revalorisé pour améliorer l’harmonisation entre les compétences communautaires et intergouvernementales. La Commission est l’instance la mieux placée pour assurer une meilleure cohérence des projets par secteur à caractère régional avec les projets au niveau bilatéral. Ainsi, cette situation démontre le besoin d’un recentrage communautaire de la coopération régionale et la redéfinition d’un cadre régional et de la gestion des projets sectoriels de l’UpM. Leur absorption dans le cadre institutionnel communautaire nécessite le renforcement du rôle de la Commission qui reste l’institution permettant, par sa gestion, des relations bilatérales à travers la PEV.

Bien que la Commission européenne ait apporté une contribution financière aux premiers projets annoncés dans le cadre de l'UpM, l’impact de la création du Secrétariat paritaire (ayant des fonctions opérationnelles limitées aux domaines des projets adoptés) reste insurmontable. Toutefois, l’aspect financier demeure flou et témoigne de la difficulté de la cohérence de l’intégralité de la coopération. La Déclaration de Paris suit à la lettre la communication de la Commission. À côté du concours financier accordé par l’UE et ses États membres à la région, l’UpM énumère les sources de financement supplémentaires telles que *la participation du secteur privé, la coopération bilatérale des États membres de l'UE, les contributions des partenaires méditerranéens, les institutions financières internationales, les banques régionales et autres fonds Bilatéraux, la facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP)*[659] et enfin, selon les propositions de la Commission, la *facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage et l’instrument de coopération transfrontalière de l'IEVP, ainsi que les autres instruments applicables aux pays couverts par l’initiative*[660].

De plus, la Déclaration de Paris reprend littéralement la volonté de communautarisation de l’initiative française formulée par la Conseil européen et exprimée

[658] Déclaration de Paris, paragraphe 14, *préc*.
[659] La FEMIP a été créée en 2002 en tant qu’outil servant à encourager le développement du secteur privé dans la région méditerranéenne pour faciliter une croissance économique plus forte. La FEMIP associait prêts de la BEI et ressources du budget de l'UE pour fournir une assistance technique, du capital risque et des bonifications d'intérêts. Cette facilité a été renforcée en 2005 après avoir fait l'objet d'un réexamen.
[660] COM(2008) 319/4 point 39 et Déclaration de Paris, point 31.

par la Commission, le financement des projets ne pouvant, en aucun cas, se faire au détriment des dotations budgétaires bilatérales de l’IEVP dans le cadre des accords d’association et de la PEV[661]. À ce stade, la Commission ne cache plus son scepticisme et laisse entendre très clairement qu’elle conditionnera sa contribution au fait que les objectifs des projets présentés par les instances de l’UpM correspondent à la fois aux objectifs et priorités fixés par les plans d’action bilatéraux, régionaux ou sous-régionaux et s’expriment dans le cadre de la coopération transfrontalière[662].

Encore une fois, tout cela démontre que, face à la multiplicité et à la superposition des instances politiques dues à la restructuration de l’UpM, la cohérence des instruments de la coopération euro-méditerranéenne a été compromise. L’incohérence devient à tel point problématique que le Parlement européen, dans son Rapport sur l’UpM, utilise des termes tout sauf anodins. Conscient que l’affaiblissement compromettra l’efficacité de la coopération euro-méditerranéenne, le Parlement, avec des mots bien symboliques, « *incite* » la Commission à renforcer son rôle dans le projet d'UpM[663]. Il va même un peu plus loin pour la « *prier* » de collaborer activement à l'UpM tout en demandant de la part des acteurs de l’UpM plus de clarté quant à leur participation à la nouvelle structure institutionnelle [664], d’autant que le lien juridique et institutionnel entre la Commission et le Secrétariat affecte la cohérence de l’action de l’UE. Le lien entre l’UpM et les 2^{e} et 3^{e} volets du PEM mais aussi entre les projets de l’UpM et les dispositions dans les accords d’association, ainsi que les actions et les projets de la PEV dans les plans d’action, reste ambigu.

Dans l’état actuel des choses, le Secrétariat a été conçu pour rivaliser avec la Commission sans prétendre en pratique au moindre équilibre ; le Secrétariat paraît peu fonctionnel avec son petit budget[665], il reste évident qu’il n’est pas pleinement doté des moyens adéquats autant financiers que statutaires lui permettant de fonctionner d'une manière efficace, ou d’exercer son action indépendamment des États de l’UpM et de la Commission.

---

[661] COM(2008) 319/4 point 36 et Déclaration de Paris, annexe p. 12.
[662] Bulletin Quotidien Europe n° 10026, 25 novembre 2009 p. 6.
[663] Rapport sur l'Union pour la Méditerranée, Parlement européen-Commission des Affaires étrangères, *préc.*, point 4.
[664] Rapport sur l'Union pour la Méditerranée, Parlement européen-Commission des Affaires étrangères Rapporteur : Vincent PEILLON, (2009/2215(INI)), A7-0103/2010 du 20 mai 2010, p. 8.
[665] Jusqu’à juillet 2010, en dehors du local offert par le « Généralité de Catalogne », les fonds du Secrétariat n’ont pas dépassé les 700 000 euros, ce qui est insuffisant pour couvrir les frais bureaucratiques.

Cela confirme notre hypothèse selon laquelle l’UpM n’est pas en complète cohérence avec la politique euro-méditerranéenne déjà mise en place par le PEM et la PEV. La Commission affirme clairement que sa contribution financière est conditionnée par la correspondance entre les projets et les objectifs fixés dans les plans d’action. Cela laisse entendre la « perte de foi » en l’UpM de la part de la Commission et des Pays du Sud qui jugent qu’elle n’a pas montré un potentiel de renforcement des relations avec l’UE par rapport au cadre déjà en place. En d’autres termes, la Commission sous-entend que sa politique euro-méditerranéenne ne se limitera pas à l’UpM et que les projets de cette dernière devraient cadrer avec les objectifs de l’UE.

En définitive, les difficultés de l’UE sont d’assurer une action plus cohérente dans la région. Le Secrétariat est-il responsable de tout l’acquis de Barcelone et de tous ses aspects ? Ou bien sa responsabilité se limitera-t-elle à la gestion des projets de l’UpM ? Pour l’instant le renforcement est fragmenté et contre-productif car rien n’indique que le Secrétariat se chargera de tout le Partenariat. Le Secrétariat, défini comme l’organe central de l’UpM, est en soi l’expression de l’impasse de l’institutionnalisation sous l’UpM. Pendant des mois, aucun acteur ne saura délimiter exactement le rôle du Secrétariat, ni définir ses relations avec les autres organes pas plus qu’avec la Commission. Le fonctionnement multilatéral, déjà en difficulté sous l’ère barcelonaise, devient presque impossible.

Enfin, avec la coprésidence assurée par l’UE, la fracture qui existe entre la Commission et le secrétariat pourrait être dépassée, permettant ainsi à la Commission de donner un nouvel élan aux dialogues sectoriels dans le cadre de l’UPM[666]. Ce besoin de précision est assez révélateur. Encore une fois, cela nous montre à quel point la structure de l’UpM a été construite dans une logique intergouvernementale au détriment du rôle de l'UE jadis assuré dans le cadre du PEM.

[666] JOIN (2012) 14 final, *préc.*, p. 24-25.

B. L’accentuation de la dimension intergouvernementale dans la gestion au détriment du rôle de la Commission

Malgré la communautarisation de l’UpM, le caractère intergouvernemental n’a pas fait défaut, et il est clairement apparu dans le développement de la nouvelle structure multilatérale. Pour certains, la nouvelle structure trouve sa légitimité dans les leçons de l’échec de Barcelone, eu égard aux objectifs du Partenariat[667]. Mais pour d’autres, le réaménagement des organes de gestion du Partenariat n’échappe pas à la tendance générale intergouvernementale. Ainsi, le Comité permanent conjoint remplaçant le Comité euro-méditerranéen (1), le rôle des Hauts fonctionnaires représentant les États sont significativement renforcés (2).

1) L’abrogation du Comité Euromed au profit le Comité permanent conjoint : un affaiblissement additionnel de la Commission

Dans la Déclaration de Barcelone, les participants se sont mis d’accord sur la création du « Comité euro-méditerranéen du processus de Barcelone ». Celui-ci est composé des représentants de l’Union et de chacun des partenaires méditerranéens avec pour objectif de « *tenir des réunions périodiques pour préparer la réunion des ministres des Affaires étrangères, faire le point et évaluer le suivi du processus de Barcelone dans toutes ses composantes* »[668]. Ce Comité euro-méditerranéen, au niveau des Hauts fonctionnaires, est composé de la Troïka de l'Union européenne et d'un représentant de chaque partenaire méditerranéen. Le Comité Euromed se charge de la préparation des réunions des ministres des Affaires étrangères et de l’évaluation du suivi du Processus de Barcelone *dans toutes ses composantes* ainsi que de la mise à jour du programme de travail[669]. Il est composé des représentants de tous les membres du PEM. La Déclaration de Barcelone a exclu les Hauts fonctionnaires des États membres du Comité Euromed en laissant la place à la Troïka européenne et à quinze représentants des pays partenaires.

Lors de la deuxième Conférence de Malte, les participants réaffirment l’importance du Comité Euromed en tant « *qu’instance centrale d’impulsion* » et le renforcement de son

[667] V. ABBALLE-BOLORE et R. HOWSE, *L’Union pour la Méditerranée: Un nouvel espace juridique*, *préc.*, p. 402.
[668] Le Comité se réunit périodiquement quatre fois par an. Il est présidé par la Présidence de l’Union et composé de la Troïka, des représentants des 12 pays tiers méditerranéens, du secrétariat du Conseil et de représentants de la Commission.
[669] Déclaration de Barcelone, *préc.*, Annexe.

rôle dans le partenariat à travers la présence des représentants de tous les États membres de l’Union et non pas seulement ceux de la Troïka[670]. Les États membres de l’Union réussissent donc à imposer leur présence mais en tant qu’observateurs[671], et montrent à la fois l’attachement de tous les pays à être représentés dans le Comité, mais aussi une position défensive[672] vis-à-vis de la Commission présente dans la Troïka et dans la coordination du partenariat. Lors de la troisième conférence ministérielle à Stuttgart, les ministres recommandent l’intensification constante des travaux du Comité dans le cadre du partenariat[673].

Dans la communication de la Commission, le Comité Permanent Conjoint (CPC) prend place à côté du Comité Euromed. Le maintien des deux Comités va à l’encontre de l’avis de la Commission et de la volonté intergouvernementale de la Déclaration de Paris qui avait tranché en faveur de l’abrogation du Comité Euromed par le CPC. Avec l’UpM le Comité Euromed sera dissous[674] et remplacé par un Comité Permanent Conjoint basé à Bruxelles et chargé de la préparation et du suivi des réunions des Hauts fonctionnaires. Il pourra se servir d’un *mécanisme de réaction rapide* dans le cas où une situation exceptionnelle nécessiterait une consultation rapide des partenaires pour réussir à prendre ultérieurement une position commune[675]. Il traitera des questions précédemment examinées par le Comité Euromed et ne relevant pas de la compétence des Hauts fonctionnaires.

Plus tard, les Déclarations de Paris et de Marseille restent silencieuses sur la formation du Comité et ne détaillent pas son rôle qui sera clairement moins central avec la création du Secrétariat permanent. Désormais, l’examen des initiatives de projets est assuré par le Secrétariat qui informe le Comité Permanent Conjoint et les Hauts fonctionnaires de leur mise en œuvre. Le Secrétariat et la Commission consulteront les États membres de l’UpM à travers leurs représentants qui siègent au Comité permanent. Cette structure proposée est peu

[670] Deuxième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Conclusions - Malte, 16 avril 1997, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/index_fr.htm Aspects généraux.
[671] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L’Union européenne, pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *préc.*, p. 111.
[672] « *La réintroduction des représentants peut être vue comme une première initiative défensive dans une grille relationnelle assez classique avec la Commission* », « Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM : De la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien », *préc.*, p. 36.
[673] Troisième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, point 36 http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/stutg/conc_en.htm.
[674] Déclaration de Marseille, *préc.*, point 11.
[675] Déclaration de Paris, *préc.*, point 26.

flexible. La structure intergouvernementale du CPC pose la question de l’inadaptabilité juridique d’une instance intergouvernementale à gérer des questions où la compétence communautaire est partagée ou exclusive.

2) Le renforcement du rôle des Hauts fonctionnaires représentants des pays partenaires

Les Hauts fonctionnaires représentants des pays partenaires voient leur rôle renforcé dans la nouvelle architecture. Au départ leur fonction a, pour la première fois, un encadrement politique dont le Secrétariat et le Comité permanent ne bénéficient pas. Ils doivent contribuer, dans leurs fonctions, à la stabilité et à la paix dans l’ensemble de la région euro-méditerranéenne et ne pas porter atteinte aux intérêts légitimes d’un membre de l’UpM[676]. Désormais, ils ont une compétence générale sur tous les aspects de l’initiative et recenseront et évalueront les progrès accomplis dans tous les volets de l’UpM, y compris les questions qui étaient précédemment traitées par le Comité Euromed[677].

Ils sont chargés d’adopter les statuts du Secrétariat sur la base d’une proposition par un groupe de rédaction composé d’experts. Ils ont la tâche de préparer les réunions ministérielles et de soumettre des propositions de projets ainsi que le programme de travail annuel. Les Hauts fonctionnaires sont chargés d’approuver les lignes directrices et les critères d’évaluation des propositions de projet tout en gardant une approche large, générale et globale de tous les projets fixés par le Sommet ou les conférences ministérielles. Ils travaillent en étroite coordination avec le Secrétariat qui reste sous leur contrôle et forment avec celui-ci le noyau dur de la gouvernance de l’UpM.

Les membres de l’Union pour la Méditerranée se réunissent régulièrement au niveau des Hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères des 43 pays, des institutions de l’UE et de la Ligue des États Arabes. Lors de leurs réunions, les Hauts fonctionnaires supervisent et coordonnent le travail de l’Union pour la Méditerranée. Ils approuvent le budget et le programme de travail du Secrétariat et préparent les réunions ministérielles. Ils évaluent les propositions de projet qui leur sont soumises par le Secrétariat pour approbation

[676] *Ibid.*

et labellisation. Les Hauts fonctionnaires prennent leurs décisions par consensus[678]. Avec l’absence de cohérence et d’objectifs suffisamment clairs, les difficultés deviennent inévitables. La seule institutionnalisation ne peut pas sauver ou compenser les faiblesses stratégiques de l’UpM. Les premiers mois de l’UpM prouvent que cette institutionnalisation présentée comme un atout de renforcement du dialogue politique a été, elle-même, victime du contexte politique partenarial. Cela montre encore une fois, comme on l’a déjà vu, qu’aucune institutionnalisation ne peut se substituer à la recherche d’une nouvelle approche des relations euro-méditerranéennes dans l’esprit politique, diplomatique et stratégique de la Déclaration de Barcelone.

Ainsi, on voit que le rôle joué par l’UE a été affaibli en faveur d’un Secrétariat tenu par les représentants des États et que les attributions données aux Hauts fonctionnaires ont été bien renforcées, alors que le Comité Euromed a été remplacé par un Comité conjoint diminué. En pratique, les premiers mois montrent les difficultés de la gestion interétatique de l’UpM. Il est inévitable de rétablir l’équilibre et de redonner le droit d’initiative à la Commission en coordination avec les deux coprésidences. Le rôle de l’UE doit rester central au sein de toute structure euro-méditerranéenne pour garder une certaine cohérence de l’action communautaire en dehors des priorités différenciées des États membres qui exercent leurs coprésidences. Actuellement, avec un Comité permanent euro-méditerranéen basé à Bologne (Italie), et un secrétariat installé à Barcelone (Espagne), la gestion des activités par rapport au Processus de Barcelone semble plus compliquée, surtout si on ajoute à cela l’affaiblissement du rôle de la Commission.

Ainsi, comme nous l’avons vu tout au long de cette section, la redéfinition du cadre institutionnel a été marquée par le renforcement juridique et pratique de la dimension intergouvernementale qui permettra une influence plus forte des États membres sur les relations euro-méditerranéennes. Ce renforcement de la dimension intergouvernementale a été critiqué par le Parlement européen qui considère que celui-ci ne suffira pas pour aborder l’ensemble des relations politiques entre les pays de la région euro-méditerranéenne. Il considère *qu’il reste indispensable de ne pas multiplier les instruments politiques et institutionnels mais plutôt de garantir la cohérence de l’ensemble des relations euro-*

[678] Fiche explicative sur les l’UpM, http://ufmsecretariat.org/fr/who-we-are/

méditerranéennes[679]. Une coprésidence du Nord assurée par l’UE a montré l’importance du cadre institutionnel du processus de Barcelone face aux lacunes de celui de l’UpM. Une telle coprésidence pourrait atténuer les ambiguïtés du projet, créer plus de cohérence dans l’action de l’UE et permettre une complémentarité entre l'UPM et la PEV ainsi que l’efficacité du soutien de l’UE aux pays du sud de la Méditerranée[680]. En définitive, une coprésidence du Nord assurée par l’UE est en harmonie avec l’acquis de Barcelone et présente un retour à la logique initiale et originelle des relations euro-méditerranéennes. En revanche, pour l’instant cette coprésidence reste tournante et elle pourrait changer dans les mois ou les années à venir. Ainsi, il serait judicieux de réfléchir à la possibilité de la reconduire, voire de la transformer en une coprésidence fixe du côté du Nord, ce qui pourrait être une possibilité fructueuse pour la cohérence de l’action de l’UE et une complémentarité définitive entre l’UpM et la PEV.

Section 2 : La persistance des carences de la dimension parlementaire euro-méditerranéenne avec l’Assemblée Parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM)

Le développement de la dimension parlementaire dans les relations internationales, notamment dans les cadres de coopération et d’intégration régionale, est un acquis du contexte de l’après guerre froide, marqué par une attention particulière au respect des principes démocratiques. Le développement d’une dimension de dialogue parlementaire complémentaire à la dimension intergouvernementale a eu comme objectif de renforcer la légitimité des processus d’intégration régionale. La région méditerranéenne n’a pas échappé à une multiplication des cadres de dialogue parlementaire avant même le lancement du Processus de Barcelone. Lancée par l'Union Interparlementaire (UIP)[681], la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Méditerranée (CSCM) tient sa première réunion en 1992 en tant que mécanisme permanent de dialogue et de négociation entre les pays méditerranéens. Lors de sa quatrième réunion, en février 2005, elle décide de transformer le processus du CSCM en une Assemblée Parlementaire de la Méditerranée. En 1995, l’Assemblée

[679] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point P.
[680] JOIN (2012) 14 final, *préc.*, p. 24-25.
[681] L’Union interparlementaire créée en 1899 en tant qu’organisation des Parlements des États souverains dans le monde, www.ipu.org.

parlementaire de l’OSCE lance un dialogue interparlementaire avec six partenaires méditerranéens[682] à travers des séminaires permettant les échanges avec les parlementaires. L’Assemblée parlementaire de l’UEO, quant à elle, publie plusieurs rapports sur la question de la sécurité en Méditerranée à travers une approche parlementaire[683]. Ainsi, les liens interparlementaires entre l’UE et les voisins méditerranéens du Sud sont déjà nombreux même avant la mise en œuvre d’un dialogue parlementaire euro-méditerranéen[684].

Lors du lancement du Processus de Barcelone, les États partenaires ont reconnu la nécessité de développer davantage les relations interinstitutionnelles, en particulier au niveau parlementaire, et d’encourager aussi les contacts au niveau des autorités régionales, des collectivités locales et des partenaires sociaux. Ils ont alors invité le Parlement européen (PE) à prendre les mesures requises auprès d'autres parlements pour lancer le dialogue parlementaire euro-méditerranéen, *qui pourrait permettre aux élus des différents partenaires de procéder à des échanges de vues sur une vaste gamme de sujets*. Dès le départ, le Parlement européen était désigné pour jouer un rôle central dans la mise en place du dialogue parlementaire du processus. Mais avec un rôle assez réduit face à la Commission, le Parlement se mobilise généralement assez peu sur les questions euro-méditerranéennes et son activité se déroule de façon très autonome par rapport aux autres acteurs du système[685]. Le Parlement européen a été appelé à jouer un rôle central dans l’élaboration de l’institutionnalisation du dialogue parlementaire en passant du Forum parlementaire euro-méditerranéen à l’Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne qui sera baptisée à partir de 2010 « Assemblée Parlementaire de l'Union pour la Méditerranée » (AP-UpM) (§ 1). Ce dialogue n’a pas montré, pour l’instant, un potentiel susceptible de dynamiser le partenariat

[682] Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Maroc et Tunisie.

[683] Voir *Relations entre l’Europe et le Sud de la Méditerranée : conclusions du Séminaire de Lisbonne*, Assemblée Européenne intérimaire de la Sécurité et de la Défense, Rapport présenté au nom de la Commission Politique par M. Yanez BARNUEVO, Rapporteur, Doc. A/1806, 48e session, 4 décembre 2002.

[684] Il existe aussi d’autres initiatives telles que la Conférence des Présidents des parlements des pays Méditerranéens, l’Association Parlementaire pour la coopération euro-arabe, le dialogue parlementaire euro-arabe.

[685] L’exemple type qui montre les limites du Parlement européen reste la prise de position en faveur des palestiniens et l’excès de force déployée par l’État d’Israël contre eux. En effet, en réponse à l’aggravation de la répression dans les territoires palestiniens, le Parlement européen a adopté, en avril 2002 durant la deuxième Intifada, une résolution demandant au Conseil européen d’instaurer un embargo sur les livraisons d’armes à destination d’Israël et de la Palestine et de convoquer le Conseil d’association UE-Israël pour suspendre l’accord d’association euro-méditerranéen entre l’Union et Israël. Malgré le soutien du Président de la Commission de l’époque, Romano Prodi, le Conseil s’est ensuite prononcé contre les sanctions avec un vote à l’unanimité.

euro-méditerranéen à côté de l’intergouvernemental et du communautaire et de s’imposer en tant que dimension à part entière dans l’architecture des relations euro-méditerranéennes (§ 2).

§ 1. - L’évolution de la dimension parlementaire euro-méditerranéenne : du Forum parlementaire euro-méditerranéen à l’Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne

Les représentants du PE et les délégués des parlements méditerranéens partenaires se réunissent pour la première fois à Strasbourg en mars 1997 et décident de doter le Processus de Barcelone (BP) d'une dimension parlementaire par la création d'un espace euro-méditerranéen du Forum parlementaire[686]. Ce n’est qu’à partir de 1998 que le dialogue parlementaire commence à se développer avec la création du Forum parlementaire euro-méditerranéen (A). À Naples, lors de la VI[e] conférence euro-méditerranéenne de décembre 2003, le Forum se transforme en assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) (B).

A. La création du Forum parlementaire euro-méditerranéen

Après un certain nombre de réunions préparatoires, le premier Forum euro-méditerranéen se tient à Bruxelles en octobre 1998 au Parlement européen. Celui-ci prend l’engagement d’établir le dialogue parlementaire euro-méditerranéen qui doit contribuer au développement du Partenariat et « *lui imprimer une dynamique vivace* »[687]. Il est assisté par des délégués du PE et des Parlements nationaux des États membres de l'UE et des pays associés, sous la présidence conjointe du président du PE et du président de la Chambre des Représentants du Maroc. Pour les participants, les parlements restent l'expression de la démocratie et des souhaits des peuples. Ils souhaitent favoriser un partenariat « *sur la base des principes de la solidarité, du respect de la souveraineté nationale, de la justice, du dialogue, de la globalité, de la coprospérité et de la bonne foi* »[688] à travers une implication complète dans les trois volets de la Déclaration de Barcelone.

[686] Pour plus de détails sur l’évolution du dialogue parlementaire voir le Site officiel de l’APEM sur le site du Parlement européen, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/
[687] Déclaration Finale du Dialogue Parlementaire Euro-méditerranéen Bruxelles, 27 et 28 octobre 1998, http://www.medea.be/index.html?page=0&lang=fr&doc=282
[688] *Ibid.*

Le Forum parlementaire euro-méditerranéen a été construit comme cadre informel et *ad hoc* de dialogue politique entre les parlementaires nationaux des pays partenaires méditerranéens et des États membres de l’Union et le Parlement européen. Dès le départ, le Parlement européen a joué un rôle central dans le lancement du dialogue parlementaire. Les recommandations du Forum parlementaire s’inscrivent dans la même approche que celles du Parlement européen. Comme ce dernier, le Forum exprime tôt sa critique expresse concernant la mise en œuvre insatisfaisante du Processus de Barcelone, par rapport aux attentes qui y avaient été placées lors de son lancement en 1995[689]. Le Forum réaffirme aussi clairement l’importance essentielle du respect strict des droits de l’homme, des libertés individuelles et des principes démocratiques pour le Processus de Barcelone, en tant qu’éléments fondamentaux pour la création d’une zone de paix, de stabilité et de développement économique durable dans le bassin euro-méditerranéen.

Ce dialogue ouvert par le Forum parlementaire permet la reconnaissance consensuelle des préoccupations exprimées par tous les parlementaires et l’élaboration d’une Déclaration qui réponde à la fois aux attentes et aux inquiétudes. Pour les parlementaires du Sud, le Forum est une occasion de dialogue pour exprimer leur inquiétude sur les difficultés de mise en œuvre du Processus de Barcelone avec la persistance du conflit au Proche-Orient. Ils insistent aussi sur les conséquences des ALE sur les pays du Sud, les questions d’immigration et la liberté de circulation. Quant aux parlementaires européens des États membres, leurs préoccupations portent principalement sur le respect des droits de l’homme, la lutte contre l’immigration clandestine et la lutte contre le terrorisme[690].

Après des débuts qualifiés de laborieux par Erwan Lannon[691], l’implication des parlements nationaux dans le Processus de Barcelone, et par conséquent le dialogue parlementaire, restent faibles. Outre des débats d’ordre général, la contribution des parlements nationaux des deux rives se limite à la ratification des accords bilatéraux de libre-échange, et montre rarement un véritable engagement dans le débat euro-méditerranéen. Au niveau des parlements européens nationaux, la discussion parlementaire portant sur la ratification des accords d’association permet en général de débattre de l’option

[689] Déclaration finale de la deuxième session du Forum parlementaire euro-méditerranéen (Bruxelles, les 8 et 9 février 2001), http://www.europarl.europa.eu/conferences/euromed/pdf/conclusions_fr.pdf

[690] Notamment au troisième forum réuni quelques mois après les attentats du 11 septembre.

[691] E. LANNON, *La Politique méditerranéenne de l’Union européenne, pour une politique euro-méditerranéenne commune fondée sur une géopolitique de proximité pan-euro-méditerranéenne, préc.*, p. 128.

libre-échangiste. Pour les parlements nationaux et ceux des pays partenaires, la participation au Partenariat est encore plus faible car ils détiennent un maigre pouvoir dans des pays où la pratique démocratique reste à construire.

B. Le renforcement du dialogue parlementaire par la création de l’Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM)

Dans une résolution adoptée en avril 2002, le Parlement européen recommande la transformation du Forum en Assemblée. Cette transformation est effectivement approuvée par la cinquième conférence euro-méditerranéenne de Valence en avril 2002. Les ministres justifient alors leur appui à la proposition du PE pour la création de l’Assemblée et conviennent de développer davantage la dimension parlementaire du partenariat par leur ferme engagement politique pour la démocratie, les droits humains et la primauté du droit dans la région[692].

En juin 2002, le quatrième Forum à Bari en Italie suit les conclusions de la Conférence de Valence et appelle à la création d’une Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne susceptible de renforcer la contribution du Parlement européen, des parlements nationaux des États membres de l'UE et des partenaires méditerranéens, à toutes les dimensions partenariales[693]. Le Forum établit un groupe de travail chargé de la préparation de cette nouvelle structure parlementaire. Les recommandations sur la création de l’APEM sont soumises lors de la Conférence ministérielle de Naples[694] (2 décembre 2003) qui complète la proposition de Valence et lance officiellement l'APEM en décembre 2003. La décision de créer une nouvelle Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne est saluée ainsi que son importance pour la visibilité et la transparence du Partenariat et le rapprochement des intérêts et des attentes des opinions publiques de la région[695]. Les participants affirment que

[692] 5e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Valence, 22-23 avril 2002, Paragraphe 5, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/index_fr.htm
[693] Déclaration finale du IVe forum parlementaire euro-méditerranéen, Bari (Italie), 17-18 juin 2002, www.medea.be/files/29.doc
[694] La recommandation formulée par le Forum à la sixième Conférence, fixant les modalités applicables pour la conversion du Forum dans une zone euro-méditerranéenne de l'Assemblée parlementaire, a été annexée au document final adopté à Naples.
[695] Conférence ministérielle euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, conclusion de la présidence, Naples (2-3 décembre).

le renforcement de la dimension parlementaire euro-méditerranéenne va encourager « *la visibilité et la transparence du processus et, par conséquent, rapprocherait le partenariat des intérêts et des attentes des opinions publiques de la région* »[696]. Avec un objectif principal, celui de « *l’approfondissement du processus de Barcelone, en assurant une complémentarité avec les institutions existantes du partenariat* »[697], cette nouvelle dimension pourrait offrir au PEM une légitimité démocratique. L’Assemblée tient sa séance inaugurale à Athènes en mars 2004 et sa première réunion régulière en mars 2005 au Caire.

C’est lors de sa sixième session plénière, tenue à Amman en mars 2010, que l'APEM change de nom pour prendre celui d'Assemblée Parlementaire de l'UpM (AP-UpM) sans que cela conduise à de profonds changements**.** Avec l’UpM, l’APEM a relevé le nombre des députés désignés de 260 à 280, pour prendre en compte l’adhésion d’autres partenaires à la nouvelle instance méditerranéenne. Actuellement, la répartition des députés est la suivante : 130 membres issus de l'Union européenne (81 membres des 27 parlements nationaux des États membres de l'UE[698], sur la base d'une répartition égale et 49 membres du Parlement européen) ; 130 membres issus des dix parlements des pays méditerranéens partenaires fondateurs du PEM, sur la base d'une répartition égale ; 10 membres issus des parlements des pays européens méditerranéens et partenaires de l'UE et membres de l’UpM (2 membres pour chacune des délégations de l'Albanie, la Bosnie Herzégovine, la Croatie, la Principauté de Monaco et le Monténégro) ; 10 membres du Parlement mauritanien.

L'Assemblée est dirigée par un præsidium de quatre personnes dont la présidence est renouvelée chaque année : deux du Sud, deux du Nord et un du Parlement européen. Le bureau de l'APEM est constitué par quatre membres dont deux sont nommés par les parlements nationaux des pays partenaires méditerranéens, un par les parlements nationaux de l'Union européenne et un par le Parlement européen[699]. En tant qu'*institution*

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/78269.pdf

[696] Conclusions de la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères (Naples, 2-3 décembre 2003), point 31.

[697] *Ibid.*

[698] Cela avant le sixième élargissement de 2013 avec l’adhésion de la Croatie.

[699] Le mandat du bureau est de quatre ans. Par roulement, ses membres prennent la présidence de l'APEM, chaque année à tour de rôle, les trois autres étant alors vice-présidents. Le bureau actuel de l'APEM est composé par le président du Parlement européen (mars 2008 à mars 2009), le président du Parlement jordanien (2009-2010), le président du Parlement italien (2010-2011) et celui du Parlement marocain (2011-2012).

parlementaire du Processus de Barcelone[700], l’AP-UpM n’est toujours dotée que de compétences consultatives, à travers l’adoption des résolutions et des recommandations non-contraignantes, à l'intention de la Conférence euro-méditerranéenne[701]. L’organisation de ce travail se fait dans quatre commissions permanentes et une commission *ad hoc* chargées de suivre les différents volets du partenariat euro-méditerranéen[702] : une commission politique de sécurité et des droits de l'homme, une commission économique, financière, des affaires sociales et de l'éducation, une commission pour la promotion de la qualité de la vie, des échanges humains et de la culture, une commission pour les droits des femmes dans les pays euro-méditerranéens, une commission *ad hoc* sur l'énergie et l'environnement.

§ 2. - La faible influence du dialogue parlementaire dans l’architecture institutionnelle euro-méditerranéenne

Avec toutes les difficultés du Processus, l’APEM souffre, de plus, d’un manque de visibilité, même pour les spécialistes des questions euro-méditerranéennes. Rares sont les rapports ou les articles qui évoquent, débattent, ou même font référence aux travaux de l'APEM. Ces difficultés s’expliquent par de faibles compétences (A) et par le manque de volonté de la part des autres acteurs de renforcer sa place dans le système institutionnel euro-méditerranéen (B).

A. Les faibles compétences de l’APEM

Le Parlement européen, l’AP-UpM est un organe de contrôle, d’évaluation, de recommandation et d’action dans la réalisation des objectifs du Processus de Barcelone. Cette conception du rôle de l’AP-UpM n’est pas partagée par la plupart des gouvernements[703] qui ont montré leur intention de garder la domination intergouvernementale de l’exécutif sur les relations euro-méditerranéennes. Toutefois, l’AP-

[700] Même avec le changement de la dénomination de l’assemblée parlementaire, le règlement intérieur parle toujours de l’AP-UpM comme étant l'institution parlementaire du processus de Barcelone (Règlement intérieur de l’AP-UpM modifié lors de la session plénière de l'AP-UpM le 12 avril 2013, article 1, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/euromedkeydocuments/17052009rop_fr.pdf)
[701] Article 1 du Règlement intérieur de l’AP-UpM, *ibid*.
[702] Article 2 de Règlement intérieur de l’AP-UpM, *ibid.*
[703] A.W. BIAD, « L’institutionnalisation d’une dimension parlementaire peut-elle dynamiser le Partenariat euro-méditerranéen ? », IEMed 2005 p. 12.

UpM n’a plus de place, comme le Forum parlementaire, dans la prise de décisions déterminantes relatives au fonctionnement et à la révision, ou même sur les questions d’ordre politique, sécuritaire ou économique. Si les acteurs de l’UpM soulignent que la position de l’AP-UpM devrait être encore renforcée et ses travaux mieux coordonnés avec ceux des autres institutions du Partenariat, les limites des compétences et des moyens de l’AP-UpM restent, en pratique, un handicap majeur pour que le dialogue parlementaire devienne, concrètement, une dimension à part entière dans le partenariat. Les acteurs du Processus de Barcelone ont voulu que le rôle de l'Assemblée soit complémentaire de celui des autres institutions du Processus de Barcelone sans occuper une place entière à côté de nouvelles institutions partenariales redéfinies dernièrement dans l’UpM.

Alors que l’article 3 du règlement de l’AP-UpM indique que l'Assemblée *peut se prononcer sur l'ensemble des sujets concernant le partenariat euro-méditerranéen,* en assurant le suivi de l'application des accords euro-méditerranéens et l’adoption des résolutions, et adresse des recommandations à la Conférence ministérielle en vue de la réalisation des objectifs du partenariat euro-méditerranéen, les délibérations de l'Assemblée n'ont pas un caractère juridiquement contraignant. L’AP-UpM doit aussi être saisie par la Conférence ministérielle pour pouvoir, le cas échéant, émettre des avis sur l'adoption des *mesures opportunes* pour chacun des trois volets du Processus de Barcelone. Même avec un caractère juridique non contraignant, l’adoption se présente comme une *adoption au plus petit dénominateur commun*[704] sur les questions partenariales. En effet, selon Dorothée Schmid, les parlements nationaux ne s'impliquent pas véritablement dans le processus, ils n'interviennent que dans les procédures de ratification des accords bilatéraux de libre-échange qui n'engendrent que des débats d'ordre essentiellement technique sans interrogation sur la nature ou la pertinence du schéma de Barcelone. Ils sont cependant davantage impliqués depuis 2003, grâce à la création de l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne à laquelle siègent leurs représentants[705].

[704] A. W. BIAD, « La dimension humaine de la sécurité dans le partenariat euro-méditerranéen », *Le Partenariat de l’UE avec les pays tiers - Conflits et convergences*, (dir.) de M.- F. LABOUZ, Actes de séminaires (4.12.1998 et 18.06.1999), Ed. Bruylant, 2000, p. 13.
[705] D. SCHMID, « Les institutions européennes dans le PEM: de la répartition des compétences à la gestion des dynamiques quotidiennes », Article n° 6, 2004, p. 10.

Une autre grave limite s’oppose à la consécration de l’AP-UpM en tant qu’acteur à part entière dans le système euro-méditerranéen[706]. L’organisation des travaux et des actions du dialogue parlementaire ne bénéficie pas d’une autonomie budgétaire comme cela a été le cas pour le Comité Euromed ou même le Secrétariat et le Comité permanent après l’UpM. Cette absence de budget indépendant est due au principe de rotation où les frais de l’organisation des actions et des travaux de l’AP-UpM sont à la charge du Parlement qui organise une session de l'Assemblée ou la réunion d'une de ses commissions. Le pays concerné doit assurer les conditions matérielles de l'organisation de la session ou de la réunion[707].

B. Les recommandations modestes de l’APEM pour la conférence ministérielle de l’UpM

Dans une résolution du 5 juin 2008 sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, le Parlement européen souligne encore une fois son attachement à l’APEM en critiquant l’insuffisance de la prééminence du caractère intergouvernemental pour aborder l'ensemble des relations politiques dans la région euro-méditerranéenne et demande une position concrète en faveur de l’APEM[708]. Il est évident que l'APEM reste la seule assemblée parlementaire permettant le dialogue et la coopération dans la zone euro-méditerranéenne, en réunissant les 27 États membres de l'Union et toutes les parties associées au processus de paix au Moyen-Orient. Lors du lancement de l’UpM, les chefs des États ont exprimé un soutien sans réserve pour le renforcement du rôle de l’APEM dans le partenariat considéré comme l’expression parlementaire légitime du processus de l’UpM. En outre, en dehors de cette Déclaration en faveur du renforcement de l’APEM, aucune autre proposition conséquente n’a été adoptée en ce sens.

Consciente de sa place marginale dans le système euro-méditerranéen, l’APEM trouvera dans la redéfinition politique et institutionnelle voulue par l’UpM une opportunité pour engendrer sa propre évolution. Pour cela, lors de sa réunion du 12 octobre 2008 en Jordanie, l’APEM adopte plusieurs recommandations assez précises envoyées à la réunion

[706] Notons bien que le site Internet officiel de l’APEM fait partie de celui du Parlement européen.
[707] Sur proposition du Bureau, l'Assemblée peut décider si la contribution financière éventuelle des autres parlements membres de l'Assemblée est nécessaire pour couvrir le coût de l'organisation d'une session de l'Assemblée ou d'une réunion de commission (Article 14 du règlement intérieur).
[708] Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée (2008/2231(INI)), P6_TA(2009)0077 du 19 février 2009 point K et L.

des ministres des Affaires étrangères du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée de Marseille susceptibles de doter l’UpM d’une plus grande légitimité démocratique à travers la dimension parlementaire de l’UpM.

Dans ses recommandations, l’APEM espère l’établissement d’une base légale et d’un lien formel instauré entre la branche exécutive et la branche parlementaire du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée qui inclurait les détails pratiques de ce lien. L’APEM considère que ses travaux doivent être mieux coordonnés avec ceux des autres institutions du partenariat et réclame l’obtention d’une personnalité juridique autonome, le droit de proposition ainsi que la possibilité de soumettre des recommandations à la réunion des ministres des Affaires étrangères. Il est alors attendu que cette reconnaissance institutionnelle de l’APEM se traduise également par sa participation en tant qu’observateur à toutes les réunions de l’exécutif, aux réunions des chefs d’État et de gouvernement, aux réunions des ministres ainsi qu'aux réunions préparatoires des Hauts fonctionnaires[709]. Pour la question financière, l’APEM veut obtenir l’indépendance de son financement et de son cadre organisationnel face aux autres institutions du Partenariat.

Finalement, les ministres des Affaires étrangères réunis, ne décident rien de concret à Marseille. La nouvelle institutionnalisation établie en détail par la conférence ministérielle ne prend pas en compte les recommandations de l’APEM qui reste pour l’instant à l’écart de l’architecture institutionnelle de l’UpM. En dehors de l’insistance sur l’importance du renforcement de la légitimité démocratique de l’UpM, à travers le renforcement de l’APEM, rien n’est recommandé ou décidé. S’il reste clair pour l’instant, que l’APEM ne peut pas être le cadre où se prennent les vraies décisions partenariales, il n’en demeure pas moins possible de renforcer ces forums de dialogues parlementaires faiblement institutionnalisés.

Les recommandations de la réunion de Jordanie sont suffisamment pragmatiques et concrètes pour être entendues sérieusement par les acteurs de l’UpM. Elles méritent d’être prises en compte si on espère, comme on l’a toujours répété, « un renforcement de la légitimité démocratique des relations euro-méditerranéennes ». Dernièrement, et en dépit du

[709] Recommandation de la session plénière extraordinaire de l'APEM, 12 octobre 2008, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/plenary_sessions/jordan_october_2008/empa_recommendation_12102008_fr.pdf

blocage institutionnel de l’UpM, le Parlement[710] a considéré que l'APEM devrait exercer des responsabilités plus importantes en assumant un rôle de consultation et de contrôle démocratique quant à l'exécution budgétaire des projets de l’UpM. Il a appelé à une audition régulière du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints par les différentes commissions compétentes de l'APEM, ce qui permettrait d'assurer un suivi régulier des projets et des activités.

[710] Rapport sur l'Union pour la Méditerranée, Parlement européen - Commission des Affaires étrangères, *préc.*, p. 19.

CONCLUSION DU TITRE 1

Si la PEV est la réponse la plus expresse et directe de l'UE au cinquième élargissement, la redéfinition des relations de l'UE avec la Méditerranée à travers l'UpM constitue également une réponse, mais indirecte, à cet élargissement. L'enjeu européen interne nécessitait un rééquilibrage des relations avec les voisins méditerranéens du Sud suite au décalage du centre de gravité de l'UE de plus en plus orienté vers le Centre et l'Est de l'Europe. Le problème est que le résultat de cette double redéfinition n'a pas, en pratique, permis de relancer le cadre politique multilatéral ni d'affronter la faible cohérence de l'action de l'UE.

Comme nous l'avons vu tout au long de ce titre, l'UpM s'est conclue sur un échec politique et a ajouté une confusion institutionnelle conduisant au blocage total du dialogue politique multilatéral. De plus, la faible articulation entre la PEV et l'UpM a compliqué la coopération euro-méditerranéenne. Les deux politiques de la période post-élargissement, qui sont censées compléter et renforcer le Processus de Barcelone, envoient des signaux et contribuent à une situation profondément incohérente : l'UpM pousse vers un cadre multilatéral mais de plus en plus intergouvernemental alors que la PEV renforce de la dimension bilatérale des relations euro-méditerranéennes à travers une politique pilotée par la Commission.

Avec la paralysie du dialogue politique multilatéral de l'UpM, c'est la dimension bilatérale des relations euro-méditerranéennes dans le cadre de la PEV qui a pris le pas sur le reste[711]. Si la PEV, essentiellement bilatérale, a objectivement marginalisé quelques aspects du partenariat et continuera à le faire, elle reste incapable de se substituer au cadre euro-méditerranéen ou de s'en passer. Son caractère bilatéral et la carence structurelle empêchant une éventuelle évolution la rendent incapable de tisser une dimension multilatérale avec les voisins du Sud. Il reste difficile de créer une unique couverture multilatérale de trois régions différentes et par conséquent présentant des agendas extrêmement divers.

Au regard de tout ce qui précède, force est de constater que les cadres post-élargissement n'a pas contribué à un dialogue politique plus cohérent. En effet, l'UpM, qui a

[711] Á. DE VASCONCELOS, « L'Union pour la Méditerranée ou l'impasse politique », *préc.*, p. 184.

posé les bonnes questions sur les véritables problèmes des relations euro-méditerranéennes, a débouché sur des réponses peu satisfaisantes et qui n'ont fait qu'accentuer cette ambiguïté du dispositif en place à travers un cadre confus. Malgré toutes ces difficultés, le Processus de Barcelone et son acquis ont forcément réussi à construire une visibilité des aspects identitaires au niveau euro-méditerranéen. Cette identité s'est imposée et semble être difficile à dépasser ou à négliger. Par ailleurs, si la dimension politique multilatérale euro-méditerranéenne demeure peu en phase avec la PEV, la dimension sécuritaire à caractère stratégique reste relativement mieux liée avec celle-ci. Cependant, comme nous allons le voir dans le titre qui suit, la construction par la PEV d'une sécurité dans le voisinage est restée peu en adéquation avec les enjeux sécuritaires en Méditerranée.

TITRE 2 :
L'INADEQUATION DU CADRE BILATERAL DE LA PEV AVEC LES ENJEUX SECURITAIRES REGIONAUX EN MEDITERRANEE

« *Le choix pour l'UE (est) de savoir si elle exporte la sécurité et la stabilité ou importe l'instabilité.* »[712]

La place essentielle occupée par le bassin méditerranéen sur la scène internationale explique, en grande partie, l'importance qui lui est accordée par les différents acteurs régionaux et internationaux. Ceci tient à la question primordiale de la sécurité. Vu la proximité géographique, un lien de causalité s'est naturellement établi entre la stabilité de la Méditerranée et la sécurité de l'UE. La Méditerranée a toujours été au cœur de l'ordre sécuritaire européen avec une attention particulière portée au Moyen-Orient, et a été au centre des débats qui ont précédé le lancement du PEM. Dans un rapport sur « *l'importance stratégique de la Méditerranée* », antérieur à la Déclaration de Barcelone, l'UE considère que la sécurité de la Communauté « *est en jeu aussi au Sud* »[713]. À l'époque, l'UE a choisi un nouveau schéma avec la Méditerranée, comme en témoigne le ministre espagnol des Affaires étrangères Josep Piqué qui observe que « *le problème dans le bassin méditerranéen est essentiellement un problème de sécurité mais non une menace militaire* »[714]. La Déclaration de Barcelone confirme cette volonté à travers une vision sécuritaire du Partenariat qui n'envisage pas la sécurité sous un angle militaire réducteur mais dans une approche globale « *de paix, de stabilité et de sécurité* ».

La nécessité d'une politique de sécurité reste sans doute l'un des facteurs essentiels pour chaque initiative prise par l'UE dans ses relations extérieures en général, et en particulier avec la Méditerranée. Ainsi, si dans le contexte de pacification régionale et internationale des années 1990, les questions sécuritaires en Méditerranée occupaient une place centrale dans le Processus de Barcelone, le climat d'instabilité qui a précédé le

[712] W. WALLACE, « Looking after the neighborhood », *in Notre Europe*, Policy Papers n° 4, July 2003 p. 4.
[713] J.-P. CHAGNOLLAUD, *L'Europe et la Méditerranée, Paris : Confluences Méditerranéenne*, octobre 1994.
[714] Cité dans RAVENEL Bernard, *Vers une sécurité en Méditerranée ; démilitariser le concept de sécurité*, Les Études de Damoclès Lyon, 2000, p. 16.

cinquième élargissement n'est pas passé inaperçu et a engendré une nouvelle définition des enjeux sécuritaires dans la région. Mais ce n'est qu'en 2003 que le Haut représentant pour la PESC propose un document sur la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) qui recense les principales menaces pesant sur la sécurité commune de l'UE. Ce document est novateur dans le sens où il est le premier de l'histoire européenne à définir une vision stratégique commune dont pourront désormais s'inspirer les actions extérieures de l'Europe. La PEV sera articulée avec la Stratégie et considérée comme l'un des outils principaux de sa mise en œuvre.

Il est à noter que cette stratégie concerne à la fois les questions de *Soft* et de *Hard Security*. Dans le cadre de la PEV, qui a repris les objectifs de la stratégie, la distinction est faite entre les deux dimensions de la sécurité. Cette thèse défend l'idée selon laquelle les problèmes sécuritaires dans la Méditerranée nécessitent une distinction et un traitement séparé des deux axes de la sécurité. Dans le cadre méditerranéen, les questions de *Hard Security* ne peuvent pas être traitées de manière bilatérale et requièrent un accompagnement multilatéral et régional. Quant à la *Soft Security*, le cadre de la PEV se montre mieux adapté à cette question ; son approche qui répond aux besoins sécuritaires d'une UE élargie est pertinente et permet de renforcer la coopération et la protection de la sécurité dans le respect de la SES, en favorisant la projection des politiques internes de l'UE chez les pays partenaires voisins dans l'objectif de protéger la sécurité interne[715].

En ce qui concerne la Méditerranée, la mise en place de l'approche de la PEV a lieu dans un cadre géographique faisant déjà l'objet d'une démarche sécuritaire euro-méditerranéenne propre. Cela impose une étude de l'impact de la SES en général et de sa mise en œuvre à travers la PEV en particulier, et notamment de sa compatibilité avec la coopération régionale euro-méditerranéenne en place. Cette analyse de l'impact de la nouvelle stratégie SES/PEV sur la dimension sécuritaire avec les PPM appelle à une évaluation des politiques sécuritaires développées dans le cadre du PEM. En effet, la SES, élaborée dans un moment crucial, nécessite une prise en compte synthétique de l'impact de l'élargissement sur la sécurité interne de l'UE, dans le contexte des nouvelles menaces de l'après 11 septembre. Cela conduit à une mutation conséquente de son approche de la Méditerranée, qui passe de l'approche sécuritaire euro-méditerranéenne à la construction de

[715] Le renforcement de la coopération bilatérale dans le domaine de la JAI sera étudié en détail dans la section 1 du Titre 2 de la seconde Partie.

la sécurité dans le voisinage de l'UE, objectif principal de la stratégie (Chapitre 1). Toutefois, le bilan de la mise en œuvre de cet objectif, qui est assuré essentiellement dans le cadre bilatéral de la PEV, s'avère modeste dans le contexte régional méditerranéen. Cette insuffisance rend légitime la recherche de solutions pour compenser ce déficit dans d'autres cadres régionaux et subrégionaux susceptibles de mieux répondre aux objectifs sécuritaires de l'UE dans son voisinage (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES MUTATIONS DE L'APPROCHE SECURITAIRE DE L'UE : DE LA SECURITE EURO-MEDITERRANEENNE A LA SECURITE DU VOISINAGE DE L'UE ELARGIE

Le Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003 adopte un document intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité »[716] rédigé sous l'autorité du Haut représentant de l'UE pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC). La Stratégie Européenne de Sécurité est un document qui définit clairement la nature exacte des menaces et énonce ensuite les lignes directrices générales de l'action à entreprendre ainsi que les mesures qui s'imposent. Parmi les réponses principales aux menaces, elle envisage, pour la première fois, la construction de la sécurité dans le voisinage de l'UE (Section 1). Dans le but d'assurer une concrétisation efficace des objectifs fixés par la Stratégie européenne de sécurité en vue d'améliorer la cohérence de l'action extérieure de l'UE en Méditerranée, la PEV est devenue afin d'être l'outil politique principal de la mise en œuvre de la SES (Section 2).

Section 1 : Une Stratégie Européenne de Sécurité (SES) visant la construction de la sécurité dans le voisinage de l'UE élargie

La SES définit l'engagement de l'UE dans son voisinage direct, face aux menaces sécuritaires, comme un objectif stratégique majeur (§ 1). Alors que les mutations des situations internationale et régionale marquées par la montée de l'instabilité ont conduit à une redéfinition de la sécurité en Méditerranée dans un cadre de voisinage plus large, la conception de la sécurité globale reste, comme c'était le cas dans le PEM, une constante dans les relations entretenues avec les partenaires méditerranéens (§2).

§ 1. - L'engagement de l'UE dans son voisinage, un objectif majeur de la SES face aux menaces sécuritaires à proximité

L'adoption de la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) s'est faite dans une période délicate au niveau interne comme au niveau international. La définition conceptuelle de la

[716] « Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie Européenne de sécurité », Bruxelles, le 12 décembre 2003 (Non publié au Journal officiel), document consulté sur : http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_fr.htm

sécurité de l'UE devenait indispensable en raison de deux facteurs de nature et d'origines différentes mais fortement complémentaires : à la fois la nécessité d'accompagner le processus d'élargissement et le besoin de prendre place comme acteur international à part entière, face à l'inflexion sécuritaire mondiale (A). Alors que les premières réflexions sur la nouvelle politique de voisinage de l'UE entamées par la Commission sont antérieures à la publication de la SES, la nouvelle stratégie sécuritaire influence profondément la suite de ses réflexions[717]. Si la PEV a été au départ une réponse à l'élargissement, son processus d'évolution sera marqué par l'établissement d'une convergence conceptuelle avec la SES et deviendra un moyen de sa mise en œuvre (B).

A. « Une Europe sûre dans un monde meilleur »

D'un point de vue méthodologique, la structure de la SES fait un état des lieux de l'environnement de sécurité au niveau mondial, au moment du cinquième élargissement, puis détermine les défis de l'action de l'UE avant de fixer ses objectifs stratégiques. Outre l'introduction et la conclusion, le document est subdivisé en trois grandes parties portant successivement sur l'environnement de sécurité, les objectifs stratégiques et leurs implications politiques pour l'UE. Il est présenté comme la référence conceptuelle principale susceptible de répondre aux besoins de l'UE d'établir une stratégie sécuritaire dans la période de l'après 11 septembre. Afin de s'imposer comme acteur à part entière, l'UE a montré, par la SES, sa volonté de prendre sa part de responsabilité en plein élargissement (1) en assurant une définition novatrice des principales menaces sécuritaires (2).

1) Une prise de responsabilité pour une Union européenne en plein élargissement face aux menaces de la sécurité internationale

À l'époque, la scène internationale connaît des événements « *hors du commun* »[718] conduisant à une hyper-sécurisation des relations internationales. C'est dans le contexte bien particulier de l'après 11 septembre et de la guerre en Irak, que l'UE s'engage à jouer un rôle au niveau international en donnant une définition conceptuelle de sa lutte contre les nouvelles et les anciennes menaces. Alors qu'une agression de grande envergure contre un des États membres reste *improbable* – les menaces étant moins visibles –, l'UE décide de

[717] R. Balfour, « *Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue* », Occasional Paper - n° 52, May 2004, p. 5.
[718] J. SOLANA, Discours du Haut représentant de l'Union Européenne pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, conférence annuelle de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, Paris, 30 juin 2003, à consulter sur : http://www.iss.europa.eu/uploads/media/speech11.pdf

prendre sa part de *responsabilité dans la sécurité internationale.*

La stratégie voit le jour dans un contexte international marqué par la pleine guerre contre le terrorisme international menée par les États-Unis et leurs alliés. Au niveau européen, les divisons internes ont beaucoup affecté l'unité de la politique étrangère de l'UE, avec notamment des pays qui se sont opposés à la guerre, comme la France et l'Allemagne et d'autres États membres et futurs États membres, comme le Royaume-Uni, l'Espagne et la Pologne, qui se sont ralliés aux États-Unis et ont participé à l'invasion de l'Irak sans mandat de l'ONU. Cela change profondément la donne régionale et annonce une hégémonie absolue de la vision sécuritaire américaine. Pour l'UE, il s'agit de retrouver un discours commun et d'intégrer, dans une vision d'ensemble, les initiatives éparpillées prises en politique étrangère durant les années précédentes, ainsi que les outils militaires et les institutions mis en place depuis le Traité d'Amsterdam en1999[719], date de la nomination du Haut représentant de la PESC.

En même temps, l'UE subit des changements profonds du fait de son plus grand élargissement. Sa politique étrangère – y inclus sa politique commune de sécurité et de défense – doit s'adapter à cette double évolution à la fois interne et externe. En effet, alors que l'UE prépare son élargissement, les antagonismes intra-européens face à l'attachement aux positions américaines[720] se développent, surtout après la polémique autour de la « Vieille et la Nouvelle Europe » lancée par Donald Rumsfeld, le secrétaire d'État américain pour la défense ; l'UE est divisée sur la problématique de l'Irak mais aussi du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, qui posent alors des questions fondamentales sur les stratégies à adopter[721]. Si l'UE espère assumer son rôle politique sur la scène internationale, l'adoption d'une stratégie d'action capable d'établir un consensus commun sur ces dossiers emblématiques reste primordiale. Dans ce contexte complexe aux niveaux régional et mondial, la SES devient une nécessité pour que l'UE témoigne de son

[719] É. REMACLE, « Europe : sortir de l'impuissance sécuritaire », *Revue Nouvelle*, n° 5 Bruxelles, mai 2004, p. 51.

[720] À l'heure de l'hégémonie américaine, la stratégie établit un parallélisme doctrinal avec la « National Security Strategy » du Président Georges BUSH, pour réussir à s'imposer sur la scène internationale en tant qu'acteur global à part entière. Il faut donc qu'elle soit dotée d'un concept stratégique propre afin d'assumer sa part dans la sécurité internationale, de plus en plus transnationale. La stratégie avait fait état des menaces à la sécurité européenne à travers trois objectifs principaux : la lutte contre les menaces, la sécurité du voisinage européen et l'inscription de l'UE, dans l'ordre mondial fondé sur le multilatéralisme.

[721] J. SOLANA, Discours du Haut représentant de l'Union européenne pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, Conférence annuelle de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, Paris, 30 juin 2003.

adaptation aux profondes transformations de la scène internationale. La réussite de l'élaboration d'un document et de l'adoption d'un consensus est – en soi – considérée comme un « coup de maître » face à l'ampleur des divergences entre les différents États membres de l'UE.

L'accentuation des phénomènes sécuritaires transnationaux autour de l'UE en phase d'élargissement a été l'instigatrice principale de cette réorganisation du concept de sécurité et de défense de l'UE. Cette UE élargie aura d'autant plus besoin d'une nouvelle stratégie sécuritaire garantissant sa sécurité interne à travers la stabilité de son nouveau voisinage. En effet, face à ce rapprochement entre élargissement et risque d'instabilité, des questions sécuritaires stratégiques se posent et des solutions s'imposent. Le défi est tel qu'il faut pouvoir répondre aux attentes des nouveaux voisins, que ce soit l'espoir d'adhésion, chez les nouveaux voisins de l'Est ou bien le renforcement des relations avec les anciens voisins du Sud, sans jamais compromettre la sécurité interne de l'UE face à une éventuelle déstabilisation provenant de ces pays[722]. C'est ainsi que la stratégie propose une base commune de conception sécuritaire à l'intérieur de l'UE, tout en incluant les voisins par la même stratégie dans le bouclier sécuritaire de l'UE élargie.

Par conséquent, avec une UE autant concernée par son rôle à jouer face aux menaces mondiales que par les enjeux sécuritaires de son voisinage dans la phase post-élargissement, seule une stratégie sécuritaire qui synthétise ces facteurs externes et internes peut engendrer un nouveau fondement pour une doctrine sécuritaire[723]. La stratégie est un élément qui permettra de dépasser le *déficit militaire* de l'UE et s'inscrit dans l'évolution objective et graduelle de la PESC[724]. Cependant, l'élaboration de cette stratégie ne trouve pas son fondement seulement dans un processus d'évolution interne au niveau européen.

[722] T. BALZACQ, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *in Construire le voisin - Pratiques européennes, Cultures & Conflits*, numéro 66 (été 2007), p. 3.
[723] E. LANNON, « La Dimension "sécurité et défense" de la politique européenne de voisinage », in *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*. Éditions Bruylant 2006, p. 181-208, p. 182.
[724] En effet, malgré l'engagement, lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo de 1998, à développer une Politique Européenne Commune de Sécurité et de Défense avec des institutions et des actions communes, *les retards dans la mise en œuvre des objectifs des « Helsinki Headline Goal » avaient jadis marqué les Conseils européens de Cologne et de Helsinki de 1999*, (voir E. LANNON, *La Politique méditerranéenne de l'Union européenne, pour une politique euro-méditerranéenne commune fondée sur une géopolitique de proximité pan-euro-méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 181).

2) Un recensement minutieux des principales menaces sécuritaires

Une première amorce du concept sécuritaire stratégique européen est présentée au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003[725]. Entre cette première présentation et son adoption finale en décembre 2003, le texte est examiné par les institutions de l'UE, ce qui donne lieu à des consultations auprès de la société civile et de la communauté scientifique[726]. Une équipe autour de Robert Cooper[727] assiste le Haut représentant pour l'élaboration finale. Peu de modifications importantes seront apportées à l'approche sécuritaire entre la première présentation publique et l'adoption finale. Quant à sa structure, le document dresse d'abord un état des lieux des dangers qui pèsent sur l'UE en exposant les menaces les plus représentatives. Ensuite, il étudie les réponses aux menaces. Enfin, il expose les réponses sous-jacentes aux menaces exposées[728].

Dans sa première partie, la stratégie définit les menaces principales perçues par l'UE. Si le document final adopté évoque la notion d'« *environnement de sécurité : défis mondiaux et principales menaces* », le premier document de Thessalonique se nommait « *Sécurité : de nouvelles menaces dans un nouvel environnement* » où les menaces étaient regroupées en trois catégories : le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massive et enfin une même rubrique pour la criminalité organisée et les États en déliquescence. Même si le contenu ne change pas par rapport au document de juin 2003, il présente certaines différences au niveau lexical et sémantique et la version finale ajoute à l'intitulé de la première partie le terme « *environnement de sécurité* », à côté de celui de « *défis mondiaux* » témoignant de la volonté d'atténuation, certes modeste mais toujours significative, de l'approche fortement sécuritaire de la première version. De plus, la version finale délimite les « principales menaces » plutôt que les « nouvelles menaces » ; ce qui évite de présenter le document comme une rupture avec les politiques antérieures. Les principales menaces sont :

Le terrorisme : L'action de l'UE devient indispensable, d'autant plus qu'elle répond à une menace stratégique croissante « *plus variée, moins visible et moins prévisible et à caractère mondial* ». D'autre part, le premier document indiquait que le terrorisme

[725] Une Europe sûre pour un monde meilleur, Conseil européen de Thessalonique S1038/03, 20 juin 2003.
[726] Notons que l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (IESUE) avait participé à l'optimisation de la version finale du document sans se démarquer des grandes lignes rectifiées préalablement.
[727] À l'époque, Robert Cooper était le directeur général pour les affaires politico-militaires du Conseil de l'UE.
[728] La deuxième et la troisième partie de la SES seront traitées ultérieurement (Chapitre 1, section 1, § 1, B).

(notamment le terrorisme islamiste) le plus récent est empreint d'un caractère international et associé à un extrémisme religieux où « *l'Europe constitue à la fois la cible et une base d'opération pour ces terroristes* ». Cette distinction entre un ancien et un nouveau terrorisme est abandonnée dans la dernière version de la SES où on parle du terrorisme sans en délimiter l'origine ni tenter de le définir. En effet, la délimitation du concept de terrorisme a été une demande constante des pays méditerranéens et arabes dans toutes les enceintes internationales, y compris lors des réunions euro-méditerranéennes, afin de dresser une distinction bien claire entre, d'une part, le terrorisme et, d'autre part, la résistance contre l'occupation qui reste, au nom du droit international, un recours légitime à la violence.

La prolifération des armes de destruction massive (ADM) : elle représente la menace la plus importante pour l'UE avec la crainte particulière d'une course aux ADM au Moyen-Orient, surtout si les terroristes s'approprient ces armes. Le premier document considérait que c'était « *la menace la plus importante à la paix et à la sécurité des pays* » – ce qui sera repris –, mais la version finale indique que la prolifération des armes de destruction massive constitue « *potentiellement* » la menace la plus importante. Le recours au terme « *potentiel* » s'explique encore une fois par la volonté de l'UE d'atténuer, en décembre 2003, la position radicale de juin 2003, après la découverte de l'absence des ADM sur le territoire irakien, motivation officielle pour l'invasion américaine du pays. Mais, depuis 2006, c'est le dossier nucléaire iranien qui reste le plus préoccupant et qui pourrait (comme nous le verrons ultérieurement[729]) être un point de convergence important entre l'UE et certains pays arabes hostiles à un Iran nucléaire.

Les conflits régionaux : ces conflits peuvent conduire à l'extrémisme, à l'insécurité régionale et risquent d'accroître la demande d'ADM. Dans la première version, les conflits régionaux sont définis comme « *éléments de déstabilisation* » ; ils deviennent une « *menace* » à part entière dans la version finale ce qui montre la volonté accrue des rédacteurs suite aux événements survenus entre-temps. Si les conflits « *violents ou gelés qui persistent aux frontières de l'UE, menacent la stabilité régionale* » et donc celle de l'UE, à l'ère de la mondialisation, les menaces lointaines sont, elles aussi, des sources de préoccupation[730].

[729] Chapitre 2, section 2, § 2.
[730] Les conflits tels que « *ceux du Cachemire, de la région des Grands lacs et de la Péninsule coréenne ont un*

La déliquescence des États : La mauvaise gestion des affaires publiques, la corruption, l'abus de pouvoir, la faiblesse des institutions « *sapent la gouvernance mondiale et ajoutent à l'instabilité régionale* ».

La criminalité organisée : L'UE considère qu'elle est « *une cible de premier ordre pour la criminalité organisée* » qui reste marquée par une dimension extérieure importante, notamment avec le trafic de drogue, la traite des femmes ou des enfants, ou le trafic d'armes qui ne s'arrêtent pas aux frontières de l'Union.

Concernant les deux dernières menaces, elles sont énumérées séparément, alors que la première version les avait fusionnées afin de tisser un lien de causalité entre la déliquescence des États et l'enracinement de la criminalité organisée. Cette séparation permet à l'UE d'éviter de tracer un lien direct, réciproque et exclusif entre les deux menaces, alors que la criminalité organisée fleurit aussi dans des pays démocratiques respectant les principes de l'État de droit.

B. La convergence conceptuelle entre la PEV et la SES

Avec la stratégie européenne de sécurité, le multilatéralisme efficace est défini comme le nouveau fil directeur de l'action extérieure de l'Union en matière sécuritaire. Mais, c'est l'adoption corrélative de la Politique européenne de voisinage qui concrétise les objectifs les plus significatifs de la SES. Ces deux nouvelles stratégies rédigées simultanément par deux institutions européennes différentes (l'une communautaire et l'autre intergouvernementale) vont converger entre elles dans la deuxième communication sur la PEV de 2004, reflétant le renforcement du poids des préoccupations sécuritaires dans la région et l'inflexion supplémentaire vers la sécurité de la PEV[731]. Toutefois, à l'origine, la question sécuritaire n'occupait pas une place primordiale dans les premières réflexions sur la PEV, conduites par la Commission, ni dans la première communication de 2003. C'est avec la deuxième communication de 2004 que la sécurité cesse d'être un élément complémentaire de la PEV (1), en associant le Haut représentant de la PESC aux questions sécuritaires introduites dans les communications et dans les plans d'action de la PEV(2).

impact direct ou indirect sur les intérêts européens, tout comme les conflits qui sévissent plus près (…), surtout au Moyen-Orient ».

[731] R. RHATTAT, « La dimension sécuritaire de la politique européenne de voisinage », *préc.*, p. 245.

1) L'inflexion sécuritaire de la PEV entre la première et la deuxième communication sur la PEV sous l'influence de la SES

La lettre conjointe adressée au Conseil en août 2002 par le Haut représentant, Javier Solana et le commissaire Patten représente un rapprochement considérable entre le Conseil et la Commission. Alors que la première communication sur la PEV définissant une politique de voisinage « L'Europe élargie - Voisinage » a été publiée en mars 2003, préalablement à la SES publiée en décembre de la même année, celle-ci n'est pas mentionnée dans la stratégie qui ne désigne aucune politique de voisinage bien précise. Elle se contente de laisser son deuxième objectif stratégique (relatif à la construction de la sécurité dans le voisinage) en termes de recommandation de réflexion et de concertation.

Plusieurs éléments permettent de comprendre les raisons de cette ignorance de la part de la SES. Premièrement, il faut prendre en compte la nature juridique des deux documents qui ont été préparés séparément par deux institutions bien distinctes. La SES a été préparée par le Haut représentant de la PESC et la communication de 2003, par la Commission. Deuxièmement, chacun tenait un agenda mais les objectifs ne s'imbriquaient pas parfaitement avec un Haut représentant qui devait dresser une stratégie de l'UE dans un contexte international bien particulier, alors que la Commission avait débuté sa réflexion pour faire une offre aux seuls nouveaux voisins de l'Est et non pas pour l'intégralité du voisinage. Finalement, il faut prendre en compte le fait que la première communication n'avait défini que les lignes directrices de la nouvelle politique de voisinage.

Ainsi, il faut attendre la deuxième communication de 2004, document d'orientation pour l'établissement définitif de la politique, et voir le nom de politique « Europe Élargie-Voisinage » remplacé par « Politique Européenne de Voisinage » et voir aussi assurée une convergence avec la SES. L'évolution postérieure confirme l'analyse selon laquelle la première communication n'était que la réflexion initiale d'une politique en pleine élaboration, en attente des premières réactions des autres acteurs européens[732].

[732] La Communication de 2004 montre que les dispositions prennent en considération l'évaluation de la première communication. En juin 2003, c'est le Conseil qui s'est félicité de cette communication et a estimé qu'elle constituait une bonne base pour élaborer une nouvelle série de politiques à l'égard de ces pays. En juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a entériné les conclusions du Conseil et a déclaré attendre que le Conseil et la Commission commencent leurs travaux d'assemblage des différents éléments de ces politiques. Sur cette base, La Commission a procédé à une analyse détaillée des éléments susceptibles d'être inclus dans cette initiative, tant sur le plan du contenu que de la procédure. En octobre 2003 et février 2004, elle a présenté au Conseil deux rapports oraux concernant l'état d'avancement des travaux et a participé, au sein du comité des

L'influence de la SES sur la PEV est très visible dans la deuxième communication. Entre les deux communications, plusieurs éléments ont été renforcés et affinés. Au départ, le nom de la nouvelle politique de voisinage prend le nom officiel de « Politique Européenne de Voisinage » (PEV) dans le document d'orientation, alors que dans la première communication le terme d'« Europe élargie » a été privilégié sans être définitif. Deuxièmement, la seconde communication va recommander l'inclusion des pays du Caucase méridional[733] dans la PEV[734]. Cette inclusion est une réadaptation de la politique de voisinage avec la SES qui avait défini clairement cette région comme l'une dans lesquelles l'UE devait s'impliquer plus activement[735].Troisièmement, la notion de sécurité n'est pas la même dans les deux communications. L'objectif annoncé dans la première communication était d'« *œuvrer avec ses partenaires pour réduire la pauvreté et créer un espace de prospérité fondé sur une intégration économique accrue (…), une coopération transfrontalière renforcée et une prévention des conflits* »[736]. La question de la sécurité n'est donc évoquée que subsidiairement dans la cadre du renforcement de la coopération pour la prévention des conflits et ceci est plus en adéquation avec l'approche sécuritaire globale de Barcelone où le développement économique demeure le fondement de la stabilité politique, sociale et culturelle et reste un sujet constant dans l'ensemble du texte[737].

L'inflexion de la sécurité dans la PEV montre encore une fois que la politique étrangère voulue par l'UE est plus controversée que le discours officiel. Dès la deuxième ligne de la communication de 2004, la sécurité est placée au centre de la construction des relations de l'UE avec les voisins. La PEV ne se limite plus au seul objectif de répondre à la nouvelle donne de l'élargissement, mais veut aussi « *appuyer les efforts qui seront déployés pour atteindre les objectifs poursuivis par la stratégie européenne de sécurité* »[738]. La PEV se désigne comme une politique dont l'objectif principal est le renforcement de « *la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées* »[739].

Avec la publication de la deuxième communication de 2004, un signe fort de la

---

représentants permanents et des groupes de travail concernés du Conseil, à des discussions approfondies au sujet des éléments susceptibles d'être intégrés dans les plans d'action à élaborer en faveur d'un certain nombre de pays d'Europe de l'Est et de la région méditerranéenne.

[733] L'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

[734] COM (2004) 373, *préc.*, p. 4.

[735] *Ibid.*, p. 11.

[736] COM (2003), *préc.*, p. 7.

[737] R. MATUSZEWICZ, « Vers la fin de l'élargissement ? », *préc.*, p. 105.

[738] *Ibid.*, p. 2.

[739] *Ibid.*, p. 3.

préoccupation européenne quant à la sécurité et la stabilité de son environnement direct est envoyé**.** Désormais, la PEV, conçue en réponse au processus de l'élargissement s'est transformée en une politique dont l'objectif stratégique est la construction de la sécurité dans le voisinage de l'UE. Cette communication définit les principales menaces déjà fixées par la SES. Les pays voisins doivent s'engager avec l'UE à lutter contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (ADM), à respecter le droit international et à appuyer la résolution des conflits. Pour Ruben Zaiotti, la propagation de la sécurité dans la PEV passe par l'absorption de la culture Schengen et son intégration dans les relations avec les voisins. Cependant, cette propagation de la culture Schengen (dite schengenisation), dans la PEV, après la deuxième communication – Document d'orientation –, n'a pas fait l'unanimité à la Commission et au sein de ses différents DG. En définitive, et comme en atteste Ruben Zaiotti[740], cette mise en avant dans le document et dans les plans d'actions ultérieurs indique une influence progressive de la DG JLS à côté de la DG Relex dans la suite de l'élaboration de la PEV[741]. En définitive, les « menaces communes » annoncées dans la stratégie sont devenues les menaces communes dans la PEV. L'exposition des menaces communes s'intéresse plus à l'élimination des risques provenant du voisinage européen, qu'à la prise en compte des origines politiques de l'instabilité.

2) L'association du Haut représentant de la PESC sur les questions sécuritaires stratégiques de la PEV

Ce n'est donc qu'après la publication de la SES et la deuxième communication de 2004 que la PEV va prendre sa place en tant que politique dotée des instruments globaux inter-piliers « *en intégrant des volets appartenant aux trois piliers de la structure actuelle de l'Union* »[742]. La réorientation de la PEV autour de la SES montre que le Conseil a réévalué son rôle et exercé une pression politique grandissante sur la Commission. Le rôle du Haut représentant de l'UE pour la PESC, qui ne figurait pas dans la première communication, est également devenu plus actif avec un droit de regard sur le contenu de la PEV, en particulier lorsque le sujet est politique ou qu'il relève de questions de politique étrangère et de sécurité[743]. Toutes les questions des plans d'action relatives à la coopération politique et à la

[740] R. ZAIOTTI, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *Cultures & Conflits*, n° 66 (été 2007), p. 70.
[741] *Ibid.*, p. 71.
[742] COM(2004) 373, *préc.*, p. 6.
[743] Alors que le Haut représentant n'est mentionné à aucune reprise dans la première communication de 2003, il est mentionné à dix reprises dans la communication de 2004.

politique étrangère, et de sécurité commune « *seront présentées par la Commission conjointement avec la contribution, pour les questions liées à la coopération politique et à la PESC, du Haut représentant, à l'issue de discussions exploratoires avec les pays concernés* »[744]. « *De plus, le Haut représentant rédigera les rapports de mi-parcours conjointement avec la Commission* »[745].

À partir de 2002, le Conseil de l'UE avait invité la Commission à établir une étroite « *collaboration avec le Haut représentant pour la PESC* »[746], mais la lecture de la première communication montre que le lien ne s'était pas créé entre une politique établie par la Commission et la PESC. La référence à une ouverture à la PESC et à un développement de la PESD, n'a été mentionnée qu'une seule fois dans le cas de la prévention des conflits et de la gestion des crises, sans aucune référence à un éventuel rôle du Haut représentant pour la PESC. Dans la première communication, la convergence avec l'action extérieure de l'Union du deuxième pilier semblait modeste. En effet, le lien avec la PEV ne sera réellement établi à partir de la deuxième communication. Contrairement à l'affirmation de certains auteurs selon lesquels la SES a rappelé l'importance de la Politique de voisinage pour la sécurité de l'Union, la SES de 2003 évoque l'importance primordiale de la construction du voisinage et le texte parle plutôt des « voisins » de l'UE, sans évoquer la Politique européenne de voisinage en tant que nouvel instrument de sa mise en œuvre.

§ 2. - Le sauvegarde du concept de « sécurité globale » en Méditerranée dans un contexte régional en pleine mutation

Par définition, le point de départ de toute approche sécuritaire globale (*Cooperative* ou *Comprehensive Security*) est la reconnaissance de l'interdépendance entre toutes les dimensions : sécuritaire, politique, socio-économique, culturelle, écologique et militaire, d'où la nécessité d'élaborer des politiques intégrées entre elles[747]. Avec le passage d'un

[744] COM(2004) 373, *préc.*, p. 3.
[745] COM (2004) 373, *préc.*, p. 10.
[746] Conseil de l'UE « Initiative Nouveaux voisins - Conclusion du Conseil », 2463e session du Conseil des affaires générales et des relations extérieures, 18 novembre 2002, communication à la Presse, 14183/02 (presse 350), p. 12-13.
[747] S. BISCOP, « The European Security Strategy and the Neighbourhood Policy: A New Starting Point for a Euro-Mediterranean Security Partnership? » in, F. Attinà and R. Rossi (Ed), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, University of Catania, Catania, pp. 25-36, p. 25.

climat d'espoir de pacification régionale à un contexte marqué par la montée de l'instabilité, il devient donc difficile de maintenir le même projet politique figé, sans prendre en compte les nouvelles donnes sécuritaires d'une Union européenne élargie. Cette approche globale a ses origines dans le modèle d'Helsinki[748] où la sécurité ne se limite pas aux domaines politique et militaire. Elle est inséparable *de l'évolution des rapports internationaux – économiques, sociaux, écologiques, culturels, humanitaires*[749]. Fidèle à cette approche depuis les années 1990, l'UE, qui a instauré une conception de sécurité globale dans le cadre du PEM dans un climat favorable (A), exprime sa volonté de ne pas céder totalement au niveau climat de sécurisation internationale, en veillant à la sauvegarde des lignes directrices de la sécurité globale avec son voisinage (B).

A. Le concept de « sécurité globale » dans le cadre euro-méditerranéen dans un contexte d'apaisement régional

L'approche globale de la sécurité du Processus de Barcelone exprime une tendance qui a pris sa place dans toutes les relations extérieures de l'UE (1) et qui est bien imbriquée dans la conception du PEM, lancé dans un climat d'apaisement régional (2).

1) La notion de sécurité globale

La complexité des questions sécuritaires varie selon la conception et l'approche développées en la matière. Sans se réduire au plan purement militaire, une approche plus globale permet de comprendre les causes politiques et socio-économiques des difficultés et d'essayer de qualifier les problèmes et les intérêts à travers des enjeux plus objectifs et plus globaux. La notion de sécurité globale réside dans une vision élargie qui aborde la question sécuritaire à travers une approche ouverte aux autres problèmes. Cela oblige à creuser et à chercher des réponses aux problèmes sécuritaires, entre autres dans les causes profondes, et non pas en se limitant à traiter uniquement la couche visible. À partir des années 1980, des théories comme la « sécurité commune »[750] définissent une nouvelle vision de la sécurité

[748] Les Recommandations Finales des Consultations d'Helsinki (RFCH) de juin 1973, en établissant l'ordre du jour des travaux de chacune des trois Commissions pendant la phase II de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), définissent les trois grands Chapitres ou « corbeilles » des négociations du processus de la CSCE :
- les questions relatives à la sécurité en Europe,
- la coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement,
- la coopération dans les domaines humanitaires et autres.

[749] I^re^ conférence interparlementaire sur la sécurité et la coopération en Méditerranée, Malaga (Espagne), 15-20 juin 1992, § 3. À consulter sur : http://www.ipu.org/splz-f/malaga.htm

[750] Commission Palme, Common Security: a blue for survival, New York, Simon and Schuster 1982.

fondée sur l'interdépendance croissante des problèmes mondiaux qui ne peuvent plus être traités en dehors d'un esprit de coopération globale. Barry Buzan évoque la notion de « sécurité sociétale » qui élargit celle de la sécurité en lui ajoutant des dimensions environnementales, économiques et culturelles[751].

La sécurité se place au centre des relations de la CE avec les pays de la Méditerranée. L'Espagne et l'Italie présentent, à la conférence CSCE de Palma de Majorque, un projet de stabilisation de la Méditerranée. Ces visions définissent déjà une nouvelle conception de la sécurité quelques années avant la fin de la guerre froide, montrant que la solution des questions sécuritaires ne peut pas passer uniquement par l'usage de la force militaire, surtout dans un monde qui se prépare à un démantèlement progressif de ses frontières. Toute sécurité globale inclut certainement une dimension de prévention qui doit anticiper de futures crises avant qu'elles ne dégénèrent en conflits militaires. Ce type d'engagement en faveur d'une sécurité globale doit aussi se concilier avec la création d'un climat de confiance entre les différents protagonistes afin de permettre un dialogue étroit qui pourrait empêcher toute détérioration.

En effet, à la veille des changements des années 1990, les dirigeants européens commencent à montrer la place qu'ils souhaitent accorder à la Méditerranée dans l'architecture de l'UE construite. En 1995, le contexte politique de Barcelone est favorable à de telles initiatives avec une possibilité bien réelle au niveau du processus de paix d'engendrer une stabilité et une sécurité régionales permanentes. En d'autres termes, toute politique sécuritaire globale ne peut que prendre en compte la prévention des conflits et des guerres, la préservation de l'environnement, l'amélioration des conditions économiques et sociales qui stabilisent la situation chez les partenaires. Ainsi, toute stabilité acquise à travers une résolution, voire un apaisement des conflits régionaux, déboucherait sur un climat favorable pour une sécurité permanente dans les pays du Sud. Toute avancée de l'une des dimensions entraîne forcément celle des autres et, par conséquent, l'avancée du partenariat dans sa globalité. Dans cette vision, il reste évident que les européens ont bien misé sur la sécurité, et doivent donc respecter les engagements sécuritaires dans le cadre global des relations.

[751] Sur le concept de sécurité globale voir : J. ROUJANSKY « Une stratégie pour piloter la sécurité globale », *in Sécurité globale*, n° 1 Terrorisme, Choiseul Éditions, 2007.

2) <u>La sécurité globale dans le cadre du PEM dans le contexte de l'apaisement régional</u>

Au niveau méditerranéen, la première expression d'une sécurité globale entre les deux rives reste préalable au PEM, notamment avec le dialogue (5+5)[752] ou le « Projet pour la Méditerranée occidentale »[753] qui traite à la fois les questions sociales, économiques et culturelles nécessaires à la stabilité des deux côtés. Ce n'est qu'avec la Déclaration de Barcelone que la coopération méditerranéenne s'oriente vers ce concept. D'une part, avec le lancement du processus de paix au Moyen-Orient, il est devenu possible d'établir une définition extensive des domaines de la coopération sécuritaire en Méditerranée (a). D'autre part, avec une structure multifonctionnelle en trois volets, le lien établi dans le PEM, entre les différentes dimensions de coopération, s'imbrique parfaitement avec ce concept en tissant un lien triangulaire pertinent entre sécurité, développement et réforme (b).

a) <u>Une définition extensive de la coopération sécuritaire dans un contexte d'apaisement régional</u>

Le PEM reste l'expression d'une vision apaisée des relations internationales fondée sur le processus de la paix[754]. La conception globale de la sécurité euro-méditerranéenne intervient dans un climat de pacification régionale avec la fin de la guerre froide et l'ouverture des négociations du processus de paix au Moyen-Orient[755]. C'est spécifiquement cette indivisibilité de la sécurité qui constitue en soi l'un des éléments fondamentaux de la Déclaration de Barcelone. Elle repose fondamentalement sur le concept d'interdépendance des différentes dimensions de coopération. Le dialogue politique euro-méditerranéen sur la sécurité ne fait pas défaut. La réalisation de la finalité du PEM concernant la création d'un « *espace de paix, de stabilité et de prospérité* », appelle à « *une approche globale et coordonnée des enjeux politiques, économiques et sociaux de part et d'autre de la Méditerranée* ». Dans la vision euro-méditerranéenne, l'interdépendance est complète entre

[752] Le dialogue 5+5 est une enceinte de dialogue politique informel, qui regroupe dix pays riverains du bassin occidental de la Méditerranée : les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie) ainsi que cinq pays de l'Union (l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal). Il a été instauré en 1990 à l'issue d'une réunion des ministres des Affaires étrangères tenue à Rome

[753] Le projet de la Méditerranée occidentale (PMO) a été lancé en 1994 dans neuf pays de deux continents. Ce projet, qui utilise l'anglais, l'espagnol et le français comme langues de communication, a pour objet de promouvoir le dialogue interculturel, notamment le dialogue euro-arabe, ainsi que les patrimoines naturel et culturel de la région. Des écoles des neuf pays travaillent sur des thèmes liés à l'ethnographie (les populations de la Méditerranée), à l'eau, aux énergies renouvelables, à l'habitat et à la biodiversité. Les participants sont : l'Algérie, Andorre, l'Espagne, la France, l'Italie, la Libye, Malte, le Maroc et la Tunisie.

[754] J.-F. DAGUZAN, *La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique : Du partenariat de Barcelone au « Grand Moyen-Orient »*, Défense nationale, Mai 2004, p. 101.

[755]R. RHATTAT, « La dimension sécuritaire de la politique européenne de voisinage », *préc*., p. 241.

la sécurité, la stabilité politique et la prospérité économique.

Il faut préciser que la référence à la sécurité globale n'est pas mentionnée dans la Déclaration de Barcelone, elle reste implicite[756]. Toutefois, la notion de sécurité globale est bel et bien présente dans la conception du projet euro-méditerranéen. Ce projet se base sur une observation de la situation internationale de l'après guerre froide. Cela reflète une vision apaisée des relations internationales avec le lancement d'un processus de paix entre les pays arabes et Israël et la signature des accords d'Oslo. La Déclaration de Barcelone exprime déjà la peur de l'instabilité au Sud avec une attention particulière portée aux problèmes de l'intégrisme et à l'immigration[757]. Un climat de confiance s'est instauré, ce qui encourage la recherche de nouvelles perspectives de coopération régionale. Le processus de paix reste, là encore, une condition déterminante permettant à l'Union de s'engager de manière assez ambitieuse[758]. Une résolution du conflit permettrait à la fois une stabilité et une sécurité permanente engendrant, elles-mêmes, un climat de confiance pour les réformes politiques et une ouverture économique. Les enjeux politiques actuels montrent que cette conception de la coopération sécuritaire n'est plus adaptée.

Cet apaisement des relations internationales et régionales a permis de construire une approche sécuritaire globale du PEM, fondée sur les intérêts politiques et économiques. Cela a autorisé à la fois l'élaboration d'objectifs partenariaux à long terme et un élargissement des domaines de coopération. Le Partenariat n'a pas été conçu pour résoudre les tensions croissantes au Moyen-Orient mais pour accompagner la pacification régionale, avec l'objectif stratégique de créer une zone de paix et de stabilité partagée dans la région. Le but du partenariat euro-méditerranéen est de concilier le besoin de sécurité de l'Europe et les besoins de développement des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Outre les conflits dans la région, d'autres défis apparaissent, hérités du clivage Nord-Sud et qui se traduisent par des différences de perception des risques pour la sécurité. Du complexe sécuritaire de la déclaration de Barcelone se dégagent les points suivants :

---

[756] Ce n'est qu'avec la conférence ministérielle euro-méditerranéenne a*d hoc* de Palerme en juin 1998, que la notion de stabilité (et non sécurité) globale a été introduite pour la première fois. Le concept n'a été mentionné que d'une façon marginale lors de la discussion sur le projet relatif à la gestion des catastrophes naturelles et d'origine humaine, dans un cadre de discussion des volets politiques et de sécurité. Les ministres déclaraient avoir *pris acte des travaux en cours sur les questions de fond, y compris la notion de stabilité globale et la nécessité d'harmoniser la perception que nous avons des facteurs qui y contribuent* ». À consulter sur : http://www.euromedi.org/francese/home/partenariato/conferenze/adhoc.asp

[757] Entretien de l'auteur de la thèse avec Tobias SCHUMACHER en avril 2010.

[758] R. RHATTAT, *La dimension sécuritaire de la politique européenne de voisinage, préc.*, p. 242.

- Le développement de la primauté du droit, de la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

- Le règlement des différends par des moyens pacifiques

- La coopération dans la prévention et la lutte contre le terrorisme

- La coopération dans la lutte contre le crime organisé et le trafic de drogue

- La promotion des langues régionales, la sécurité et la non-prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques

- La création d'une zone Moyen-Orient exempte d'armes de destruction massive.

Seule une approche sécuritaire globale permet de faire converger ces différentes dimensions dans un seul incubateur d'analyse en partant des questions sécuritaires et en passant par des questions de réforme et de droits de l'homme pour arriver aux questions économiques et de développement. Le développement est un élément de force compatible avec l'UE, comme le *civilian power* face au déploiement militaire américain, dans la gestion des conflits mais aussi dans la protection de ses intérêts et de sa sécurité. En effet, tant que le partenariat est en marche, le fait de créer du lien entre les enjeux économiques, sécuritaires et politiques est un atout pour le rôle de l'UE à travers son potentiel économique pour ouvrir un dialogue sur des enjeux de *Hard Security*. Par ailleurs, il est inimaginable d'établir un cadre de dialogue entre les pays arabes et Israël traitant exclusivement des questions sécuritaires et politiques.

La Déclaration de Barcelone a donc élargi les dimensions de la vision, lors de la définition de ses trois axes de sécurité régionale : non-prolifération nucléaire, chimique et bactériologique, prévention de la prolifération nucléaire, chimique et bactériologique au Moyen-Orient et de l'accumulation excessive d'armes conventionnelles et recommandation aux pays du Moyen-Orient afin *de* « *s'abstenir de développer une capacité qui aille au-delà de leurs besoins légitimes de défense* ». Cette approche reste, en ce sens, partiellement euro-centrée en définissant la question sécuritaire euro-méditerranéenne par rapport au seul danger qui provient du Sud de la Méditerranée[759]. Toutefois, il faut relativiser la nature euro-

[759] K. CHATER, *Sécurité et sécurisation dans les relations euro-méditerranéennes*, Conférence annuelle EuroMeSCo, Amman 2008.

centriste de la Déclaration. D'une part, ce document reste une déclaration politique signée par les partenaires et ne reflète pas la seule volonté de l'UE. D'autre part, le profond lien tissé entre les différentes dimensions de sécurité de type *Hard Security* et l'évolution des conditions économiques a atténué tout excès conceptuel en faveur de l'UE.

b) L'adaptation pertinente des trois volets de la structure du PEM à la conception globale de la sécurité

L'approche multilatérale et multifonctionnelle du PEM est en complète adéquation avec l'approche sécuritaire globale euro-méditerranéenne qui s'exprime clairement par l'équation triangulaire *:* « *paix, stabilité et prospérité* »[760]. Elle lie la paix et la stabilité (premier volet). Elle a la volonté de partager la richesse et la prospérité en échange de la sécurité (deuxième volet). Elle crée du lien entre les domaines de *Hard Security* et ceux de *Soft Security* (troisième volet). En effet, les trois volets de la Déclaration de Barcelone couvrent un large panel d'objectifs mais toujours en vue de celui de la mise en place d'un « *espace de paix, de stabilité et de prospérité* ». Le premier volet de la Déclaration de Barcelone indique que cet espace doit se réaliser conformément aux principes démocratiques, pour le renforcement de la résolution pacifique des conflits régionaux et le développement de la lutte contre le terrorisme et la prolifération des ADM. Les questions de sécurité militaire sont traitées dans le premier volet de la Déclaration de Barcelone[761]. Le dialogue politique institutionnalisé permet d'instaurer des *« mesures de confiance* » qui conduisent à une maîtrise des armements et à la prévention des conflits.

Le deuxième volet de la Déclaration, relatif au partenariat économique et financier, tisse le lien entre la construction d'une zone de prospérité partagée et la stabilité de la région. Ainsi, le développement économique et social, durable et équilibré et la lutte contre la pauvreté sont une garantie pour la sécurité. En effet, la stabilité de la Méditerranée dépend, en partie, des facteurs socio-économiques avec des structures économiques qui n'arrivent pas à absorber la structure démographique déséquilibrée.

Enfin, le troisième volet culturel, social et humain montre le lien fait entre, d'une part, le rapprochement des peuples des deux rives de la Méditerranée, la compréhension mutuelle,

[760] C'est dans le préambule de la Déclaration de Barcelone que les participants ont convenu que l'objectif général du Partenariat reste celui de « *faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue (…) qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité* ».

[761] N. MENIAOUI, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euromaghrébin*, Thèse, *préc.*, Université Lille 2, décembre 2008, p. 83.

et, d'autre part, certains objectifs de sécurité et de stabilité tels que la lutte contre l'immigration clandestine, contre la corruption et les risques transnationaux (trafic de drogues, criminalité organisée…). Cette approche sécuritaire globale et commune entre les signataires de la Déclaration paraît en cohérence avec la structure même du partenariat. En se basant sur la synthèse intégrale des trois volets de la Déclaration de Barcelone, seul le développement économique et social des PPM est susceptible de garantir une sécurité globale, collective et négociée dans la région[762].

B. Une approche globale de la sécurité dans le voisinage de l'UE maintenue dans un contexte d'instabilité régionale

Pour la Méditerranée, la nouvelle stratégie sécuritaire de l'UE marque l'amplification des questions en tant que telles et s'impose au fur et à mesure en dehors de l'approche sécuritaire, globale, exclusive de la Déclaration de Barcelone. Le contexte politique n'est plus le même. L'équation stabilité-paix n'est plus envisageable de la même manière avec les difficultés du processus de paix. Et le basculement vers l'équation sécurité-stabilité reflète la réalité. Malgré cela, l'UE ne rompt pas avec le cadre barcelonais et appelle dans la SES à une coopération plus efficace dans les domaines économique, sécuritaire et culturel. Bien que la construction de la sécurité dans le voisinage s'opère dans un climat d'instabilité croissante aux niveaux mondial et régional, et reste marquée par l'accentuation des menaces sécuritaires, l'UE demeure en adéquation avec sa volonté de défendre le concept de sécurité globale tant dans ses stratégies internes, telles que la stratégie européenne de sécurité, que dans ses politiques externes, telles que la Politique européenne de voisinage. Dans la SES, l'approche sécuritaire globale est une préoccupation de premier ordre. L'interdépendance est très étroite entre échec économique et absence de développement avec l'insécurité et l'instabilité politique. Certains pays ou régions sont pris dans ce cycle où instabilité et échec économique s'enchaînent. Ainsi, le cycle de l'insécurité devient vicieux. D'une part, « *la pauvreté et la maladie provoquent des souffrances indicibles et sont à l'origine de problèmes de sécurité particulièrement pressants* »[763]. D'autre part, la sécurité est une

[762] B. KHADER, *L'Europe et la Méditerranée : géopolitique de la proximité*, L'Harmattan Académia, Paris 1994, p. 8.
[763] *Une Europe sûre dans un monde meilleur- Stratégie Européenne de sécurité*, *préc.*, p. 2.

« *condition nécessaire du développement* »[764]. La sécurité globale est également à considérer en raison de l'étendue des menaces, à la fois de type *Hard Security* (la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux), de type *Soft Security* (déliquescence d'État et criminalité organisée) et de type transversal comme le terrorisme.

La PEV se présente donc comme un des outils les plus récents et les plus adéquats à la politique étrangère de l'UE, en visant principalement à renforcer ou à construire la sécurité intérieure dans les nouveaux pays voisins après l'élargissement. Si l'élargissement est une motivation immédiate pour la PEV, les racines de la politique sont énoncées dans la Stratégie européenne de sécurité. L'approche sécuritaire globale de la PEV se synthétise autour de la trilogie sémantique « *prospérité, stabilité, sécurité* ». La stabilité est étroitement liée à la démocratisation et aux réformes politiques tandis que la prospérité est connectée aux réformes économiques et au succès de la transition vers l'économie de marché[765].

Comme l'UE, dans son analyse globale, considère que la sécurité dépend de la stabilité et de la prospérité, elle lance sa politique dont le but est de promouvoir la sécurité interne. Si la sécurité est nécessaire pour la prospérité des partenaires de l'UE, la stabilité devient le moyen de la PEV pour garantir la sécurité. C'est une sorte de renversement des priorités de l'action de l'UE : si la paix est la raison d'être de l'équation euro-méditerranéenne, la sécurité est la raison d'être de la PEV. À travers cette approche, l'objectif sécuritaire dépend du résultat obtenu quant à la stabilité et à la prospérité. La stabilité est liée à la démocratisation et aux réformes politiques et institutionnelles. La prospérité est liée aux réformes économiques, dans le sens de l'adoption de l'économie de marché. Ainsi, si l'insécurité est corollaire de l'absence de démocratie et de la stagnation économique et sociale, la garantie de la sécurité de l'UE nécessite un engagement fait en faveur des réformes économiques, politiques et institutionnelles des pays voisins.

La sécurité des pays voisins devient plus une condition nécessaire pour la stabilité intérieure de l'UE qu'une condition pour le bien de ces pays. Face à cette approche sécuritaire euro-centrée, la réaction des pays partenaires risque de ne pas être la même que celle de l'UE. Au niveau européen, l'accent est mis sur la sécurité, rien ne garantit que les partenaires aient le même agenda. Dans la PEV, les trois objectifs sont : « *prospérité,*

[764] *Ibid.*
[765] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 3.

stabilité, sécurité ». Atteindre l'objectif sécuritaire passe par la promotion de la stabilité et de la prospérité. Le développement économique et social va conduire à la prospérité[766] qui engendre la sécurité dans la région, et par conséquent, améliorer le climat de sécurité au sein de l'UE élargie.

Au premier regard, la PEV et la SES semblent en adéquation avec les objectifs fixés par la Déclaration de Barcelone. L'approche de la sécurité globale reste donc un objectif commun au PEM et à la PEV sans que cela signifie une identification absolue entre les deux. Cependant, l'absence de cohérence conceptuelle de la sécurité globale euro-méditerranéenne, dans le contexte de l'impasse du cadre général, n'a pas permis son adaptation avec les nouvelles donnes sécuritaires. Dans le PEM, le lien entre la réalisation des objectifs à court terme ou la mise en place des initiatives (bilatérale ou multilatérale) au niveau institutionnel, économique ou sectoriel, et la réalisation à long terme d'une zone de paix et de stabilité fait défaut[767]. Or, c'est la structure des plans d'action de la PEV qui permet une meilleure balance des priorités entre les actions à long, moyen et court termes. Si la nouvelle approche sécuritaire de la PEV n'est pas en totale adéquation avec celle du PEM, c'est en partie la conséquence de l'impasse générale du PEM et de la montée de l'instabilité qui montrent les limites de l'approche méditerranéenne.

En d'autres termes, dans la Déclaration de Barcelone, la sécurité est un moyen pour améliorer la situation politique et économique qui reste dans l'intérêt de l'UE. Elle permet de renforcer des relations économiques et de contribuer au développement. Cette sécurité globale prendra une dimension plus importante dans la politique de voisinage. La PEV réaffirme donc la conviction européenne selon laquelle la démocratie et le développement économique sont primordiaux pour faire disparaître l'insécurité chez les partenaires et donc à l'intérieur de l'UE. Cependant, dans la PEV, elle est très influencée par la SES[768].

De plus, la stabilité est liée au processus de démocratisation. Si la PEV n'est pas loin d'une approche globale de la sécurité, elle reste différente du PEM sur la façon de placer la stabilité et la sécurité dans le contexte. Dans la lettre de Solana-Patten, il reste clair que des objectifs comme la stabilité politique et la prospérité économique aux frontières de l'UE

[766] E. LANDABURU, *From Neighbourhoodto integration policy*, CEPS working document, n° 95, mars 2006.
[767] R. YOUNG, « The Barcelona process and the UK presidency, the need of prioritization », *Mediterranean politics*, volume 4, n° 1, printemps 1999.
[768] Conclusions du Conseil de l'UE du 18 juin 2007.

sont « fondamentaux » pour sa sécurité. Mais avec la PEV, qui trouve sa raison d'être dans la SES, l'approche globale se resserre principalement autour de la sécurité. La sécurité devient l'objectif de l'action européenne et la prospérité et la stabilité en sont les outils principaux. Cela présente une différence conséquente avec l'approche sécuritaire euro-méditerranéenne où la sécurité restait un objectif parmi d'autres, à atteindre par la coopération régionale.

En définitive, malgré le changement du contexte régional, la stratégie SES/PEV n'a pas rompu avec l'approche sécuritaire globale de la Déclaration de Barcelone qui reste d'actualité. Le volet « sécurité » figurant dans le projet initial d'Union méditerranéenne s'est progressivement réduit suite aux modifications successives jusqu'à sa quasi évaporation dans la formule actuelle de l'UpM. En revenant à l'acquis de Barcelone, l'UpM ne propose pas grande chose concernant la question sécuritaire[769]. L'UpM, dans sa version finale, n'a pas vocation à remplacer la structure sécuritaire du PEM. Elle ne pose aucun réel engagement dans la résolution des conflits ou dans l'atténuation de l'instabilité de la région. Dans le PEM, l'approche globale est « *l'objectif général consistant à faire du bassin méditerranéen une zone de dialogue, d'échanges et de coopération qui garantisse la paix, la stabilité et la prospérité* »[770]. Cette finalité de la politique de voisinage contient une approche globale mais comparable, d'une façon générale, avec celle de la Déclaration de Barcelone. Cependant, un approfondissement de cette étude met en évidence une différence notable quant à la finalité mais aussi quant aux moyens.

Section 2 : La contribution de la PEV aux objectifs sécuritaires de la SES et à l'amélioration de l'action extérieure de l'UE en Méditerranée

Le Processus de Barcelone a mis en avant la place de la Méditerranée en tant que « *zone d'importance stratégique pour l'Union* »[771] et affirmé que « *la paix, la stabilité et la prospérité de la région figurent parmi les premières priorités de l'Europe* »[772]. L'analyse du bilan de la mise en place des politiques extérieures de l'UE en Méditerranée, tant au niveau euro-méditerranéen qu'au niveau européen démontre les lacunes relatives à l'émergence

[769] Sécuriser le développement durable de la méditerranée, Cahier de CEREM n° 6, p. 57.
[770] Déclaration de Barcelone, *préc.*
[771] Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, Conclusions de la présidence.
[772] *Ibid.*

d'une logique sécuritaire efficace et cohérente. C'est dans ce contexte de déficit stratégique de l'action de l'UE au niveau méditerranéen que la stratégie SES/PEV a dû intervenir. En tant qu'outil privilégié de la mise en place de la SES, la PEV apporte une double valeur ajoutée pour la Méditerranée. D'une part, face aux insuffisances de l'approche sécuritaire de l'UE dans le cadre du PEM, l'approche PEV/ SES définie replace les questions sécuritaires en Méditerranée dans le cadre de la construction de la sécurité du voisinage face à l'inflexion des menaces internationales (§ 1). D'autre part, en tant qu'outil associé et articulé à la SES, la PEV devient un moyen pour une meilleure cohérence de l'action extérieure de l'UE en Méditerranée (§ 2).

§ 1. - La construction de la sécurité du voisinage en vue de pallier les insuffisances de l'approche sécuritaire dans le cadre du PEM

En plaçant la question sécuritaire au cœur de ses relations avec les PPM, l'UE a soumis ses politiques en Méditerranée à un modèle classique de ses relations extérieures. Outre les spécificités de la problématique de la notion de sécurité globale euro-méditerranéenne, l'ambiguïté de la sécurité euro-méditerranéenne est difficilement appréhendée par les différents acteurs. Face à l'imposition laborieuse d'une sécurité euro-méditerranéenne qui témoigne de cette notion (1), la nouvelle stratégie SES/PEV place les questions sécuritaires en Méditerranée dans le cadre de la construction de la sécurité dans le voisinage de l'UE élargie (B).

A. <u>Des divergences entre les acteurs sur l'approche sécuritaire euro-méditerranéenne</u>

Tout au long de son histoire contemporaine, la Méditerranée reste une zone de tension avec les conflits régionaux (conflits israélo-palestinien et israélo-arabe, conflit du Sahara occidental, rivalité entre l'Algérie et le Maroc), la présence du danger des ADM, celle des organisations terroristes, mais aussi, à proximité de la région, la guerre en Irak, le dossier nucléaire iranien. C'est une zone où prolifèrent la criminalité organisée et les trafics illicites (trafics transfrontaliers de drogue, traite des femmes, immigration clandestine, trafic d'armes…). De plus, l'instabilité politique, la faiblesse du développement économique et les difficiles réformes démocratiques représentent en Méditerranée un risque pour la stabilité de ces pays mais aussi de l'Europe. Malgré la parfaite adaptation du concept de la sécurité

globale dans ce cadre, la concrétisation de l'approche d'une sécurité euro-méditerranéenne est restée limitée à l'image de l'impasse globale du Partenariat, d'autant que l'UE est demeurée son vecteur dominant (1). Cette ambiguïté originelle a accentué le manque de confiance entre les partenaires et sera confirmée avec l'échec systématique de l'adoption de la charte pour la paix et la stabilité, un des objectifs principaux de la Déclaration de Barcelone (2).

1) L'UE comme vecteur dominant dans la sécurité euro-méditerranéenne

La sécurité euro-méditerranéenne n'a pas réussi à s'imposer véritablement dans le cadre du Partenariat. Cela s'explique par la primauté de la composante européenne sur la composante méditerranéenne (a), par la persistance des divergences au niveau européen (b) mais aussi par les divergences de perception entre les partenaires (c).

a) La primauté de la composante européenne sur la composante méditerranéenne

La notion de la sécurité méditerranéenne est nouvelle[773] et n'a fait son apparition qu'avec la Déclaration de Barcelone. Elle n'a jamais été évoquée dans les documents sécuritaires des pays PPM qui se centraient sur des notions de sécurité nationale, maghrébine ou moyen-orientale. Une sécurité en Méditerranée n'est pas autonome en soi, et n'a pas de raison d'être pour les pays du Sud, sans l'UE. La notion de la sécurité euro-méditerranéenne est synonyme de relations sécuritaires avec l'UE. La sécurité autour du bassin méditerranéen regroupe plusieurs zones géopolitiques aux enjeux divergents et peu conciliables. Trois groupes hétérogènes avec des intérêts divergents s'interposent : l'UE et ses États membres, le Maghreb et le Machrek. De plus, si l'UE et ses États membres ont progressivement réussi à définir les lignes directrices de leurs intérêts dans la région, peu d'homogénéité existe entre les pays des deux régions géographiques méditerranéennes.

Les enjeux du Machrek privilégient le lien autour des notions de sécurité et de *Hard Security*[774]. Ces questions sont classées, pour leur majorité, comme questions interarabes ou moyen-orientales, mais pas méditerranéennes. Au Machrek, dans un contexte de centralité des conflits régionaux, l'UE préfère porter son attention sur les questions stratégiques sécuritaires en elles-mêmes. Dans la Déclaration de Barcelone, l'UE avait besoin de

[773] G. SOLTAN, *Southern Mediterranean Perceptions and Proposals for Mediterranean Security*, EuroMeSCo Publication, EuroMeSCo Brief, février 2004, p. 4 (www.euromesco.com).
[774] *Ibid.*, p. 7.

défendre d'une façon autonome ses intérêts sécuritaires et les signataires s'étaient engagés à faire du Moyen-Orient une zone « *exempte d'armes de destruction massive, nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs, qui soit mutuellement et effectivement contrôlable* »[775]. Ainsi, la priorité de l'action de l'UE dans le Machrek est plus sensible aux questions d'ordre stratégique et reste attachée à la stabilité globale de la région (processus de paix, apaisement des tensions, prolifération des ADM…).

Au départ, la réalisation de la paix était un objectif transversal pour les différents partenaires et un potentiel de dénominateur commun dans la construction progressive d'une sécurité euro-méditerranéenne. Chaque fois que la question des conflits du Moyen-Orient est préoccupante, la place de la sécurité méditerranéenne est affaiblie. Mais chaque fois que la question est plutôt liée aux questions économiques et sociales, les pays affichent encore leurs intérêts pour la sécurité dite méditerranéenne. Alors que l'UE essaie de définir ces enjeux en tant que méditerranéens, les pays arabes de la région ne voient pas réellement un intérêt à cette définition. Cela montre que le lien de causalité présumé entre les trois zones, orchestré par l'UE, est affaibli. La crédibilité et l'efficacité réelle de l'approche de Barcelone ont été profondément affectées. Les limites entre les trois blocs traditionnels n'ont pas été dépassées.

De plus, le conflit entre les deux rives ne se limite pas aux questions de *Hard Security.* Au Maghreb, l'action de l'UE repose sur les questions de *Soft Security*, d'ordre frontalier avec les questions du trafic, de migration. Même si le conflit du Sahara reste un obstacle à l'apaisement des tensions, il n'a, en aucun cas, la même ampleur que les conflits israélo-palestiniens militaires et politiques. En définitive, le concept euro-méditerranéen de la sécurité régionale n'incarne pas, pour les partenaires du Sud, une unité géographique reconnue. Il ne représente pas une unité politique et sécuritaire entre les deux rives, surtout après l'échec du processus de paix et le refus de subir la lutte contre le terrorisme selon la

[775] *- Favoriseront les conditions susceptibles de permettre l'établissement de relations de bon voisinage entre eux et de soutenir les processus visant la stabilité, la sécurité et la prospérité ainsi que la coopération régionale et sous-régionale ;*
- Envisageront des mesures pratiques afin de prévenir la prolifération d'armes nucléaires, chimiques et biologiques, ainsi qu'une accumulation excessive d'armes conventionnelles ;
- Devront promouvoir la sécurité régionale et, à cet effet, œuvrer, entre autres, en faveur de la non-prolifération nucléaire, chimique et biologique en adhérant et en se conformant à une combinaison de régimes internationaux et régionaux de non-prolifération, et d'accords de limitation des armements et de désarmement.
- S'abstiendront de développer une capacité militaire qui aille au-delà de leurs besoins légitimes de défense, tout en réaffirmant leur détermination de parvenir au même niveau de sécurité et d'instaurer la confiance mutuelle avec la quantité la moins élevée possible de troupes et d'armements et d'adhérer à la CCW.

vision européenne. La seule volonté de mettre en place le mythe de l'unité méditerranéenne[776], en le croyant utile pour crédibiliser le Partenariat euro-méditerranéen[777] au niveau européen, est moins évidente chez les partenaires[778]. Une conception sécuritaire régionale euro-méditerranéenne reste, avant tout, européenne et adressée aux différents partenaires du Sud.

b) Les divergences au niveau européen

Au fur et à mesure des élargissements successifs, les clivages à propos des préoccupations sécuritaires au sein de l'UE se sont accentués. Pour des pays comme le Royaume-Uni, l'alliance avec les États-Unis reste un choix stratégique assez intéressant. L'élargissement vers l'Est encourage potentiellement l'Allemagne (proche de la Pologne) à avoir une vision sécuritaire plus continentale. Quant aux États membres méditerranéens, l'importance accordée aux différents volets du Partenariat ne leur permet pas d'aborder une seule et unique position sur le dialogue sécuritaire. Roberto Albani a considéré, en 2000, que la France attachait une grande importance aux questions du premier volet, le processus de paix au Moyen-Orient et la stabilité régionale avec une attention particulière aux questions de la démocratisation et des droits de l'homme. L'Espagne accorde plus d'importance à la dimension humaine du troisième volet avec la question de l'immigration. De son côté, l'Italie donne une priorité au deuxième volet et surtout à la coopération agricole[779].

Par ailleurs, et en dehors des divergences à propos du projet euro-méditerranéen, la faiblesse de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) ne facilite pas la donne. Il est donc clair que les enjeux de la Méditerranée ne suscitent pas le même degré d'intérêt. Ces intérêts sont parfois jugés par certains États membres, comme secondaires et lointains. Pour certains auteurs, la fracture Est-Ouest est présentée comme plus inquiétante qu'une

[776] Une phrase d'un Haut fonctionnaire français E. PISANI, « *La Méditerranée ne peut naître que si l'Europe existe* » (citée dans R. BISTOLFI, *L'Europe communautaire et la Méditerranée : affrontement ou écodéveloppement ?*, Événement européen, n° 19, septembre 1992, p. 53.) résume le caractère volontariste de la création du mythe méditerranéen lors de la conception du PEM. Cette nouvelle identité se centre fondamentalement autour de l'Europe, à travers l'Union Européenne qui devient idéologiquement l'héritière du vieux continent.

[777] D. SCHMID, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne : quel avenir pour une bonne idée ? », *Revue internationale et stratégique* 2003/1 - n° 49, pp. 23 à 32, p. 26.

[778] Les PTM ne voyaient dans le partenariat que l'opportunité de renforcement des relations économiques avec l'UE, dans le climat de la paix des années 1990. De plus, ils n'étaient pas aptes à refuser une proposition de la part de l'UE. Quant à Israël, la nouvelle conceptualisation d'une unité méditerranéenne pouvait servir à une définition méditerranéenne de l'État hébreux, face à l'identité arabe qui l'exclut intégralement de son voisinage de proximité.

[779] R. ALBINI, « La coopération sécuritaire dans le processus de Barcelone », *Défense*, n° 89 septembre 2002.

fracture Nord-Sud[780]. Les objectifs sécuritaires ne sont, là encore, pas les mêmes.

Les intérêts des États membres méditerranéens à l'origine du Processus de Barcelone, comme l'Italie et l'Espagne, s'expriment sur le plan stratégique, moins central pour les pays du Centre et du Nord de l'UE. En effet, deux catégories de pays ont été dégagées lors de la mise en place du PEM. La première, celle des États du nord et de l'ouest de l'Europe (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas…), était moins favorable à un engagement financier conséquent de l'UE. La deuxième catégorie est celle des États du Sud de l'Europe (Portugal, Espagne, Grèce), fortement impliqués dans le partenariat euro-méditerranéen mais qui ne sont pas toujours soucieux de maintenir un équilibre entre leurs engagements dans le Partenariat et la protection de leurs intérêts nationaux (dans le cadre agricole mais aussi dans le cadre de l'immigration clandestine). Un pays comme la France a historiquement établi des relations politiques et économiques bilatérales avec les PTM créant un conflit d'intérêt et d'influence entre la diplomatie bilatérale bien enracinée et l'engagement fort dans une démarche multilatérale européenne[781].

c) Les perceptions divergentes entre les partenaires Nord et Sud

Si, pour l'UE, la sécurité euro-méditerranéenne est un moyen de convergence de ses propres intérêts sécuritaires dans tout le bassin, en les plaçant dans un seul incubateur, les attentes des partenaires restent différentes. Pour eux, ce qui importe c'est l'interdépendance entre la sécurité et les autres dimensions du Partenariat. L'approche de la sécurité régionale euro-méditerranéenne, qui relie la libéralisation économique, la promotion de la démocratie, la coopération sociale et les objectifs stratégiques, a facilité l'acceptation par ces pays d'un cadre sécuritaire global répondant aux attentes de l'UE. Les partenaires méditerranéens souhaitent développer ce dialogue sur un pied d'égalité, en tant que contributeurs et non pas seulement en tant que demandeurs[782]. Ainsi, seule l'adoption d'une approche plus équilibrée devrait faciliter la coopération à travers la Méditerranée[783]. Le ministre des Affaires étrangères du Maroc, Mohamed Bin Isa, au cours de la réunion ministérielle de la

[780] J.-F. DAGUZAN, R. GIRARDET, *La Méditerranée, nouveaux défis*, Paris, Publisud, 1995, p. 147.
[781] Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne (1) sur *l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen*, Sénat français, Session ordinaire de 2001-2002 n° 121, p. 10.
[782] H. BOGUSLAWSKA, « La politique européenne de sécurité et de défense ; le dialogue entre l'UE et ses partenaires méditerranéens », Rabat, 14 mars 2008, ISS p. 3.
[783]A. ABDEL HALIM AHMAD, « The Egyptian Perspective for Mediterranean Security and the Middle East », in S. HEGAZY (ed.), *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean*, Friedrich Ebert Stiftung, Le Caire, 1998 pp. 17-27, p. 19.

Méditerranée Forum, en octobre 2001, à Agadir[784], déclare clairement sa gêne considérable et même « *l'insulte, pour beaucoup, dans le monde arabe, de voir le développement et la démocratie dans leur pays sous l'angle étroit de la sécurité* »[785].

L'ignorance de la nature économique des réformes sécuritaires n'aide jamais la coopération dans ce domaine. Les pays du Sud se préoccupent d'abord de la coopération économique et du développement de leur société considérant que les questions sécuritaires doivent être traitées ensuite. Ils pensent que toute approche de nature exclusivement et purement sécuritaire, est contre-productive. Pour eux, un partenariat marqué par une vision euro-centriste s'incarne en partie par la conception euro-méditerranéenne en soi. C'est le corollaire de la coopération entre l'UE et les partenaires du Sud qui répond à la fois aux intérêts européens simultanés dans chacune des deux zones géographiques de la Méditerranée.

Le PEM n'a pas réussi à tenir pleinement l'engagement déclaré de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité émanant de la Méditerranée. Une préoccupation plus légitime concerne le défi de mieux articuler les liens entre les différentes dimensions, ce qui devient plus difficile avec la montée des inquiétudes sécuritaires de l'UE, de manière à réaliser le plein potentiel de leurs stratégies[786]. Les discussions au sein du PEM, à l'époque dans l'impasse sur la question de la charte pour la paix et la stabilité du fait du conflit israélo-arabe, ont conduit les diplomates européens à chercher des coopérations sur les questions dites de *Soft Security*[787]. Or, les pays du Sud posent le problème de la stabilité de leurs États dans le cadre des réformes du secteur de la sécurité. Ils préfèrent s'occuper des questions de stabilité politique, de terrorisme, de migration et de trafic de drogue, les considérant comme des obstacles au développement.

Ultérieurement, l'UE va essayer de tisser du lien autour de la question de lutte contre le terrorisme. L'extension des questions sécuritaires au Moyen-Orient et dans les pays du Maghreb se fait sur les problématiques du terrorisme, avec une réflexion partiellement

[784] Entretien avec le journal quotidien Al-Shark Al-Awsat, 27 Octobre 2001.
[785] N. HITTI, « New Security Challenges in the Mediterranean", in S. HEGAZY (ed.), *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean* », *préc.*, pp. 37-40.
[786] Y. RICHARD, « *European Approaches to Security in the Mediterranean* », (*Middle East Journal*, vol. 57, n° 3, été 2003, p. 414-431.
[787] BICCHI F., "From Security to Economy and Back? Euro-Mediterranean Relations in Perspective", European University Institute, pp. 7-8.

refusée par les partenaires. En 2005, et durant les débats préparatifs de Barcelone+10, l'équation stabilité-développement est un échec[788]. Paradoxalement, alors que celui-ci a été critiqué pour sa vision assez sécuritaire, les besoins sécuritaires de l'Union ne peuvent plus être gérés dans le cadre euro-méditerranéen.

2) L'échec systématique de l'adoption de la charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité témoignant de la difficile imposition d'une sécurité entre les deux zones

À Barcelone, les partenaires s'engagent à concrétiser leurs engagements sécuritaires à long terme, en élaborant *un pacte euro-méditerranéen de sécurité*[789]. Proposée par la France dès la conférence de Barcelone, l'idée de conclure une charte (plutôt qu'un pacte) est approuvée lors de la Conférence de Malte. Les ministres donnent, en effet, mandat aux Hauts fonctionnaires pour préparer un projet, étant entendu qu'il ne pourra être adopté par une « *future réunion ministérielle* » que « *lorsque les circonstances politiques le permettront* »[790].

L'idée d'une charte sécuritaire en Méditerranée est évoquée pour la première fois par la France, et plus précisément lors du discours de Jacques Chirac, en mai 1995, qui exprime lors de sa visite à Rabat, en juillet de la même année, la nécessité d'un pacte de stabilité pour la Méditerranée, destiné à apaiser les tensions et à construire un avenir commun. Comme prévu, dans la Déclaration de Barcelone, la priorité est donnée à l'élaboration d'une charte pour la paix et la stabilité comme conséquence de la progression du volet sécuritaire euro-méditerranéen.

La charte sert aussi à définir un document politique juridiquement non contraignant, susceptible d'établir une sorte d'« accord-cadre évolutif » qui fera l'objet d'une concertation consensuelle entre l'UE et ses partenaires avec des rencontres des ministres des Affaires étrangères. Selon les lignes directrices relatives à l'élaboration d'une Charte euro-méditerranéenne[791], le texte servira d'instrument pour la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Barcelone, lorsqu'il s'agira de questions de paix et de stabilité. C'est un document avec une application de la règle du consensus à toutes les décisions, actions communes, mesures et mécanismes. Au niveau du fond, la charte reconnaît le concept de

[788] P. ALVARO, *Une union euro-méditerranéenne ?* Publication IEMed 2007, *préc.*, p.134.
[789] Déclaration de Barcelone1995, *préc.*
[790] Conclusions de la Conférence ministérielle de Malte, 1997, *préc.*
[791] Les lignes directrices ont été soumises à la Conférence de Stuttgart et annexées aux conclusions, sous la forme d'un document de travail informel.

sécurité globale, dans la perspective de l'élaboration d'une approche commune et équilibrée de la question de la stabilité dans le bassin méditerranéen.

Consciente de la difficile convergence des intérêts, la Déclaration de Barcelone avait prévu d'« *étudier les mesures de confiance et de sécurité qu'il conviendrait d'adopter en commun entre les participants en vue de la consolidation d'un ¨espace de paix et de stabilité en Méditerranée", y compris la possibilité à terme de mettre en œuvre à cet effet un pacte euro-méditerranéen* ». Pour les PPM, les lignes directrices de la charte se concentrent plus sur la transformation des régimes que sur la prévention des conflits en ignorant ceux présents dans la région.

Face aux blocages politiques, les conférences ministérielles mandatent des Hauts fonctionnaires pour qu'ils puissent poursuivre leurs travaux afin que la charte soit adoptée « *dès que la situation politique le permettra* »[792]. L'élaboration de la « *Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité* », présentée comme un élément clé pour la définition des aspects sécuritaires communs[793], perd progressivement de son envergure réelle, tout en restant une référence permanente dans les déclarations ministérielles, selon lesquelles les ministères se sont engagés à établir la charte, une fois les conditions politiques bien réunies.

Toutes les hésitations se confirment par l'éloignement progressif d'une relance du projet de la charte. En effet, la charte n'a jamais été mentionnée ni dans l'UpM, ni dans la SES. Elle est, pour l'instant, absente de tout ordre du jour, ce qui témoigne de la limite de l'approche sécuritaire globale, face à une tension régionale et à un manque de confiance. Dans les plans d'action de la PEV, élaborés avec les voisins méditerranéens, l'engagement en faveur de la charte ne dépasse pas l'arrangement déclaratoire, et garde une présence symbolique. La même phrase est reprise pour indiquer simplement l'engagement de l'UE et du pays partenaire à promouvoir « *une fois les conditions propices réunies, une charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité* »[794].

Avec l'échec de la charte, la défaillance de l'émergence d'une dimension sécuritaire euro-méditerranéenne ne fait aucun doute car l'incapacité d'atteindre un des objectifs

[792] Conférence ministérielle euro-méditerranéenne des Affaires étrangères (La Haye, 29 et 30 Novembre 2004).
[793] Conférence ministérielle des Affaires étrangères (Stuttgart, 15 et 16 avril 1999).
[794] Plans d'action Liban, Maroc, Tunisie, la même phrase se répète.

principaux de la Déclaration de Barcelone est avérée. Aujourd'hui, la question de l'adoption d'une telle charte n'est plus à l'ordre du jour et la situation actuelle ne permet pas d'envisager un possible changement en faveur de son adoption. Mais le problème reste que la charte, comme instrument euro-méditerranéen, est la concrétisation de la conception globale de la sécurité pour le PEM. Son échec signifie les limites de l'efficacité de toute sa conception.

En définitive, avec l'échec de l'adoption de la charte, il est clair que la coopération sécuritaire régionale euro-méditerranéenne peine à s'affirmer à travers les instruments du dialogue politique multilatéral euro-méditerranéen. La complexité des questions sécuritaires a rendu l'approche globale de la sécurité, qui formait une base du Partenariat, difficilement réalisable, légitimant la recherche d'un nouvel élan de la coopération sécuritaire ; ce nouvel élan sera donné à travers la PEV mais en dehors du cadre exclusivement euro-méditerranéen.

B. La construction de la sécurité du voisinage de l'UE face à l'inflexion des menaces internationales

Après avoir identifié les menaces, les deuxième et troisième parties de la SES précisent les réponses aux menaces définies, la construction du voisinage et la promotion d'un multilatéralisme efficace au niveau international. La stabilité de la région limitrophe de l'UE élargie se dresse donc parmi les objectifs stratégiques (1) où la Méditerranée reste une des régions les plus préoccupantes (2).

1) La définition de la sécurité du voisinage de l'UE élargie, objectif stratégique de la SES

La stratégie dépasse la logique des réponses traditionnelles et directes aux menaces et prend véritablement tout son sens. L'UE innove en proposant, comme pierre angulaire de sa conception, la construction de la sécurité dans son voisinage et sa contribution en faveur d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace. Mais, « *même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance* »[795]. Par cette phrase synthétique, l'équilibre entre les deux objectifs est rapidement établi. La stratégie de l'UE part du principe selon lequel, même si la nature des défis sécuritaires est devenue mondiale, le terrain de ses enjeux reste prioritairement dans la proximité géographique de l'UE. L'enjeu principal de la sécurité intérieure de l'UE, mais aussi de son rôle en tant que force

[795] *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité*, p. 7.

internationale, se trouve dans son voisinage. Ainsi, la construction de la sécurité dans le voisinage de l'UE devient une étape incontournable pour qu'elle s'impose sur la scène internationale. Elle doit réussir dans son voisinage pour pouvoir contribuer efficacement à la réalisation de l'autre objectif de la SES, celui d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace.

La SES détaille les objectifs d'action en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la prolifération des ADM et les conflits régionaux[796]. La façon dont ces objectifs ont été exposés reste, quant à sa nature déclaratoire peu analytique, doublement critiquable. Premièrement, il y a un manque de pédagogie lorsque la SES évoque des actions bien ciblées, en ce qui concerne le terrorisme (adoption du mandat d'arrêt européen, initiatives contre le financement du terrorisme, accord avec les États-Unis) et la prolifération des ADM (adoption d'un programme d'action qui prévoit le renforcement de l'Agence internationale de l'énergie atomique, mesures renforçant les contrôles à l'exportation), cela sans jamais dépasser le cadre déclaratoire trop général pour l'action à mener face à la déliquescence des États et la criminalité organisée. Deuxièmement, la stratégie va s'abstenir, sans véritable raison, d'évoquer les réactions face à ces deux menaces.

À vrai dire, la construction de la sécurité dans le voisinage n'est pas un nouvel objectif propre à la SES. Il s'inscrit dans la continuité de la politique européenne depuis la fin de la guerre froide et la fin de la division de l'Europe concernant les voisins de l'Est et du centre, avec le processus de Barcelone pour les voisins du Sud[797]. Il est aussi dans la continuité conceptuelle de l'approche sécuritaire globale déjà en place en Méditerranée et ailleurs. Ainsi, l'Union Européenne doit étendre la zone de sécurité à la périphérie de l'Europe en créant un cercle de bonne gouvernance sur les frontières orientales et méditerranéennes. Pour cela, la SES met également en avant l'importance d'une politique de voisinage[798], en déclarant qu'il « *appartient à l'UE d'apporter une contribution spécifique à la stabilité et à la bonne gouvernance dans notre voisinage immédiat et à promouvoir un cercle de pays bien gouvernés à l'Est de l'Union européenne et sur le pourtour méditerranéen avec*

[796] Notamment une participation à la résolution des conflits au Moyen-Orient, aux Balkans et en Afghanistan.
[797] S. BISCOP, « The European Security strategy and the NeighbourhoodPolicy : A new Strategy point for a euro-Mediterranean Security Partnership », paper presented at EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin Texas, 31 March-2 April 2005.
[798] COM(2004) 373, *préc*., p. 6.

lesquels nous pouvons entretenir des relations étroites, fondées sur la coopération »[799].

De cette manière, la propre sécurité de l'UE se joue à l'extérieur de ses frontières : l'UE désigne les Balkans, le Caucase du Sud, ainsi que la Méditerranée comme zones prioritaires. Ceci signifie que si les pays voisins s'engageaient dans des conflits violents, la faiblesse étatique ou la criminalité organisée se répandraient, et la sécurité interne de l'UE serait en danger réel et direct. Pour la première fois, la stabilité et la sécurité du voisinage deviennent une question d'ordre interne pour la sécurité de l'UE. En réalité, même avant les événements déclenchant la sécurisation, qui est venue postérieurement à l'échec du processus de paix, cette notion de sécurité globale avait déjà atteint ses limites, comme on l'a déjà vu. L'UE, qui préparait son élargissement, ne pouvait en aucun cas ignorer les impacts sécuritaires de cet élargissement liés à son rapprochement des zones d'instabilité, notamment en Asie centrale et en Europe de l'Est, au Moyen-Orient et en Afrique.

En décembre 2008, cinq ans après l'adoption de la SES, le Secrétaire général du Conseil et Haut représentant pour la politique étrangère, Javier Solana, présente au Conseil européen un document évaluant la mise en œuvre de la Stratégie, compte tenu de la situation internationale et des nouveaux défis que doit relever l'Union. Ce document propose de nouvelles mesures pour rendre la politique étrangère européenne plus efficace et faire en sorte que les objectifs et les ambitions que l'UE s'était fixés en la matière soient réalisés au cours de la décennie à venir. C'est dans le contexte de l'impasse autour du Traité de Lisbonne ayant brisé sa dynamique[800] que la révision de la Stratégie a lieu. Le fait qu'il n'y ait eu qu'un débat parlementaire limité et aucun débat public avant l'adoption du rapport proposant la révision de la Stratégie européenne de sécurité aura, à terme, des incidences négatives sur la défense européenne. On n'est pas dans une nouvelle orientation stratégique mais dans un simple rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité parce que le bilan de cette mise en œuvre est dressé et il est pris acte des progrès accomplis. Mais, il est aussi souligné que l'UE doit consentir davantage d'efforts[801] car les menaces pesant sur la région sont devenues « *de plus en plus complexes* », nécessitant « *une réflexion plus stratégique* ». Cela suppose donc « *d'agir de manière plus efficace et visible*

[799] *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité, préc.*, p. 6.
[800] J. SARYUSZ-WOLSKI, « La sécurité et la défense dans l'Europe élargie », dans *Quelle défense européenne en 2020 ?* sous la direction d'Alvaro de VASCONCELOS, publication Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2010, p. 170.
[801] A. STUBB, « En quête du smart power », in *Quelle défense européenne en 2020* ?, *préc.*, p. 145.

sur la scène internationale »[802].

2) La Méditerranée, zone d'action prioritaire pour la sécurité interne de l'UE

Si la proximité de l'UE avec les zones de tension l'a conduite à s'investir dans la sécurité de son voisinage, la Méditerranée ne peut qu'occuper une place primordiale dans la nouvelle conception sécuritaire. Elle est la seule région concernée directement par l'intégralité des principales menaces identifiées. Depuis l'été 2000, les ambitions de la Déclaration de Barcelone ont été progressivement mises à mal par la tension au Moyen-Orient à cause du début de la nouvelle Intifada et de la détérioration des relations israélo-arabes. Mais ce sont les attaques terroristes du 11 Septembre 2001 qui forment l'événement le plus décisif pour déterminer les relations internationales et qui vont modifier les rapports au sein des relations euro-méditerranéennes[803]. Mais avec la cristallisation des conflits dans la région, c'est précisément l'apaisement régional – qui formait une des pierres angulaires du PEM – qui fait défaut.

La zone est profondément troublée par le terrorisme. La recherche des origines du terrorisme ne se résume pas à une interprétation intégriste de la religion musulmane. Ce sont les frustrations économiques et sociales et l'absence d'espace démocratique permettant les revendications politiques qui nourrissent les discours extrémistes et qui favorisent le terrorisme djihadiste. De plus, il faut rester vigilant sur les réels impacts du terrorisme sur les pays de la région. La Méditerranée ne se restreint pas à une zone d'exportation du terrorisme vers l'Occident en général, et vers les États membres de l'UE en particulier. S'il est clair que la Méditerranée représente un foyer principal du terrorisme islamiste et une source d'inquiétude (surtout après les attaques de Madrid, le 11 mai 2004 ou de Londres, le 7 juillet 2005), les États ont été visés directement par les attaques terroristes, plus que l'UE[804]. Toute approche qui se résume à protéger l'Europe d'un danger venu de l'autre côté de la Méditerranée ne facilite pas la compréhension mutuelle entre l'UE et ses partenaires.

Toutefois, même si la stratégie ne s'éloigne pas de certains objectifs inscrits préalablement dans la Déclaration de Barcelone, dans les accords d'association et dans les

[802] *Ibid.*
[803] Euro-Mediterranean Relations after September 11: International, Regional and Domestic Dynamics. (*Mediterranean Politics*, vol. 8, n° 2 - 3, été - automne 2003.)
[804] Depuis plusieurs années, l'ensemble des pays du Moyen-Orient et du Maghreb ont été la cible des attaques terroristes. C'est le cas de l'Algérie, du Maroc, de la Tunisie, de l'Égypte, du Liban, de la Jordanie et d'Israël.

programmes nationaux et les documents de stratégie, la question sécuritaire, qui a pris de l'ampleur avec le 11 septembre, impose une approche plus sécurisée que dans le PEM. Quoi qu'il en soit, il faut relativiser les positions de l'UE face aux positions américaines de l'époque expressément militaires. La stratégie réclamait un engagement assez rapide dans les défis sécuritaires, tout en respectant le rôle de l'ONU comme seule enceinte chargée de légitimer tout recours à la force militaire pour la protection de la sécurité internationale, assimilée par certains à une sorte de « *Soft power-plus* »[805].

En effet, dans le contexte de l'après 11 septembre, l'internationalisation de la lutte contre les nouvelles menaces s'est imposée au niveau européen, dépassant les anciens clivages entre les États membres du Nord et du Sud. Une réflexion stratégique pour le sud de l'UE s'est généralisée au niveau européen, passant d'une situation focalisée sur la pacification, comme objectif stratégique, à une réflexion prioritaire[806] sur la protection de la sécurité interne de l'UE. Cette sécurité placée au centre de la Déclaration de Barcelone a suscité, à l'époque, un partenariat bâti sur un pilier sécuritaire amplifié. Or, le partenariat n'a pas réussi à répondre aux ambitions et aux objectifs annoncés, ni aux besoins sécuritaires de l'UE en voie d'élargissement.

La SES remplace le terme « *risque* », utilisé auparavant dans les textes sur la sécurité, par le mot « *menace* », ce qui reflète cette atmosphère post-11 septembre 2001 et de l'après guerre en Irak. Or, le recours même au terme « menace » traduit plus la focalisation sur les réponses à apporter aux dites menaces, plutôt que sur leurs origines. Auparavant, si l'utilisation du terme « risque » exprimait la volonté de rompre avec l'approche militaire de la guerre froide, aujourd'hui, cela indique une accentuation de la perception qui privilégie la lutte contre les éventuels dangers à l'esprit partenarial basé sur le dialogue politique et la concertation diplomatique.

Par ailleurs, la SES n'exclut pas le PEM de sa vision sécuritaire, elle considère même qu'il reste toujours utile pour la stabilité de la région. Notons une nuance entre la SES et le PEM où la sécurité est présentée comme un élément parmi les autres et non pas sous la forme d'une condition préalable. Même si la stratégie garde le lien étroit établi entre la

[805] Pour plus de détails sur ce concept, voir J.-Y. HAINE, « Soft power plus : Can the EU deliver ? », *Georgetown Journal of international Affairs*, décembre 2003.
[806] R. BALFOUR, « Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue », Occasional Paper - n° 52, mai 2004, p. 5.

sécurité et les autres éléments, elle prend la forme d'une condition nécessaire et préalable à tout développement surtout « *que les conflits détruisent les infrastructures, y compris les infrastructures sociales, mais ils encouragent également la criminalité, dissuadent les investissements et rendent impossible toute activité économique normale* »[807]. D'autre part, la SES met à égalité des objectifs sans priorité bien précisée. Cela permet parfaitement de traiter dans un seul cadre de dialogue la question israélo-palestinienne, les dossiers iranien et irakien, les ADM ou le terrorisme, en couvrant toutes les dimensions mais sans donner la primauté à l'une ou l'autre des actions. Ainsi, elle n'inscrit pas ses actions dans un objectif à court, moyen ou long terme comme c'est le cas, par exemple, pour les plans d'action de la PEV.

Ainsi, certains se fondent sur ce qui a précédé pour qualifier la SES de « *demi-stratégie de sécurité* »[808] ; ce document de nature assez générale sème parfois une certaine confusion en se concentrant essentiellement sur un aspect transnational au détriment de formes classiques et en établissant une politique sécuritaire qui ne fixe pas clairement la différence entre la politique étrangère en tant qu'action politique et diplomatique et les défis de sécurité et de défense. La menace sécuritaire devient un facteur principal dans la détermination de la politique étrangère de l'UE, avec le terrorisme qui occupe une place bien centrale. Le Parlement européen a invité le Haut représentant à analyser dans un Livre blanc, les progrès accomplis et les lacunes que présente la mise en œuvre de la SES depuis 2003, notamment les enseignements tirés des opérations PESD et le lien entre les aspects extérieurs et intérieurs de la lutte contre le terrorisme.

Si l'élaboration d'un tel document de nature solennelle et consensuelle[809] est une réussite incontestable dans le contexte de division européenne[810], les divergences conceptuelles propres à chacun des pays de l'UE ne font pas défaut, surtout dans la situation internationale si particulière et inédite de 2001-2003. La SES présente une avancée remarquable dans l'élaboration d'une politique sécuritaire, mais reste au stade descriptif, ce qui ne permet pas la mise en place d'une véritable stratégie indépendante face à l'approche américaine. Ainsi, pour Éric Remacle, la stratégie a été élaborée sous l'emprise de la vision

[807] *Ibid.*
[808] D. KEOHANE, *Institute report of the seminar strengthening ESDP: the EU's approach to international security,* Institute of Security study, IESUE-SEM (08)09, 26 Septembre 2008, p. 3.
[809] N. MENIAOUI, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euromaghrébin*, Thèse, *préc.*, p. 25.
[810] D. KEOHANE, *Institute report of the seminar strengthening ESDP: The EU's approach to international security*, *préc.*, p. 3.

libérale du britannique Robert Cooper considéré « *comme l'un des "gourous" de Tony Blair en politique étrangère* »[811] et défenseur insatiable du rapprochement des États-Unis et de l'Union Européenne afin de constituer une « *formidable force au service du Bien dans le monde* ». Non loin de cette position, un article du Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), considère la SES comme « *la réconciliation avec les États-Unis, en s'alignant sur des conceptions trop réductrices sur l'état du monde et sur l'usage excessif de la force militaire comme résolution aux maux* » [812] et se rapproche encore plus de la stratégie sécuritaire américaine[813].

§ 2. - La valeur ajoutée de la PEV en matière de cohérence de l'action extérieure de l'UE

La réelle implication des instruments de la PESC dans les relations de l'UE avec la Méditerranée a toujours fait défaut. Si l'élaboration d'une stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne a semblé combler ce vide, son échec à lever l'ambiguïté d'interférence entre la PESC et le PEM atteste d'une action de l'UE peu cohérente. Dans ce contexte, l'articulation avérée PEV/ SES devient un moyen d'assurer la cohérence de l'action extérieure de l'UE en Méditerranée (B).

A. L'ambiguïté de l'interférence entre le PEM et la PESC avec la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne

Si la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne avait comme objectif la recherche de la cohérence de l'action extérieure (1), son contenu est peu innovant en raison de son caractère fortement unilatéral (2).

1) La stratégie commune, une recherche au service de la cohérence de l'action extérieure

La stratégie commune est le résultat d'un compromis entre la résistance de certains États membres à une extension de la majorité qualifiée dans le cadre du deuxième pilier de la PESC et les déficits de la cohérence de l'action extérieure. Pour cela, la Traité d'Amsterdam introduit un nouvel article 13, donnant la possibilité d'adopter des stratégies communes, dans le cadre de la PESC, qui seraient mises en œuvre par l'Union dans des

[811] É. REMACLE, *Europe : sortir de l'impuissance sécuritaire*, *préc*., p. 50.
[812] C. PAILHE, B. ADAM, *Le concept stratégique de l'UE doit privilégier le multilatéralisme et la coopération internationale*, Note d'analyse du GRIP, Bruxelles, 4 novembre 2003 : http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=461&titre_page=NA_2003-11-04_FR_B-ADAM_C-PAILHE
[813] Une recherche d'un équivalent européen de la « U.S. National Security Strategy » du président Bush devenue, depuis 2002, la référence pour l'action des États-Unis dans le monde.

domaines où les États membres ont des intérêts communs importants[814].

Dans l'objectif global de la conduite de politiques cohérentes en accord avec l'ex-article 2 TUE[815], il a fallu systématiquement prendre en compte que les politiques extérieures de l'UE, notamment PESC et PESD, sont le fruit de l'interaction et de la concertation entre les États membres (la Communauté européenne dans le cadre du premier pilier et l'UE dans le cadre des second et troisième piliers). L'ex-article 3 TUE, deuxième paragraphe, définit la cohérence comme un moyen d'assurer la continuité des actions du cadre institutionnel unique de l'UE dans le domaine de l'action extérieure[816]. Le Traité invite le Conseil et la Commission à coopérer afin d'assurer la cohérence des politiques dans le respect des différentes compétences[817].

Le Conseil européen de Vienne de 1998 avait examiné les recommandations du Conseil de l'Union pour l'adoption de stratégies communes avec les pays proches de l'UE : la Russie, l'Ukraine, la Méditerranée et le Balkans de l'Est[818]. Sur la base de l'article 13 TUE, seules trois stratégies communes seront adoptées par le Conseil européen : sur la Russie en juin 1999, sur l'Ukraine en décembre 1999 et sur la Méditerranée en juin 2000, à Santa Maria de Fiera[819]. À l'époque, la stratégie commune, qui présentait des avantages par rapport à la situation sous le Traité de Maastricht, « *avait suscité des espoirs d'une amélioration de la cohérence et un renforcement de l'efficacité de l'action extérieure* »[820]. Elle permettait aux États membres d'identifier les principes fondamentaux et les objectifs de leur action commune, destinés à se traduire ensuite en initiatives concrètes de politiques

[814] Article 13 § 2.
[815] M. CREMONA et C. HILLION, *L'Union fait la force, préc*., p. 1.
[816] Ex- Article 3 TUE : *L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire. L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques.*
[817] Sur l'article 3 TUE voir I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE: recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, I. BOSSE-PLATIERE, « *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE* », Bryulant, Bruxelles, 2009.
[818] Conclusion du Conseil européen, Vienne 11-12 décembre 1998, § 74.
[819] Une stratégie commune est normalement décidée pour une période de quatre ans et est mise en œuvre par le Conseil, notamment par le biais d'actions communes et de positions communes.
[820] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 526- 529.

extérieures par application de ces principes[821]. La stratégie commune a été conçue, entre autres, pour répondre aux objectifs de la cohérence de l'action extérieure de l'UE et semblait avoir le potentiel nécessaire pour y répondre[822]. Toutefois, l'adoption des stratégies communes n'a pas satisfait les objectifs souhaités.

Sur le plan procédural, le Traité d'Amsterdam a ouvert la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée pour arrêter des positions et des actions communes. En effet, l'alinéa 1 de l'article 23 du Traité TUE, modifié par le Traité d'Amsterdam, stipule que les votes concernant des mesures relatives à la PESC nécessitent l'unanimité. L'alinéa précise que, par dérogation au principe général consensuel, dans le cas où une stratégie commune est adoptée pour le vote des actions et des positions communes, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Cette avancée a été contrebalancée par un double recours accordé aux États membres et qui a rendu pratiquement impossible un recours à la majorité qualifiée. La première possibilité permet à l'État membre de bloquer la décision en avançant « des raisons politiques nationales importantes ».

Une autre possibilité est le droit accordé aux États membres de s'abstenir de voter, ce qui leur permet de se désengager de l'application de la décision, tout en acceptant que la « décision engage l'Union » (article 23). Malgré les limites neutralisantes d'un recours au vote à la majorité qualifiée, la possibilité de ce mode de vote reste toujours éventuellement envisageable[823], ce qui ne convient pas à certains États membres sceptiques face à tout renforcement des stratégies communes. Cette position s'explique par les réticences face à un mode de vote inspiré de la méthode communautaire au sein de la PESC.

Martin Ortega fait remarquer que les principes et valeurs contenus dans le Traité sur l'Union Européenne ne peuvent être défendus par les États membres seuls et qu'il faut « *définir une politique commune et l'endosser via des actions spécifiques [ce qui] est la seule voie pour mettre les Européens en accords avec leurs convictions* »[824]. Peu de temps

[821] G. VERDERAME, « Le traité d'Amsterdam et ses suites : instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure », *Revue du Marché Unique Européen*, 1999, n°1, p. 2.
[822] M. MARESCEAU, « EU Enlargement and EU Common strategies on Russia and Ukraine: An ambiguous yet Unavoidable Connection », in Hillion Edition, *EU enlargement: A legal approach* (Hart 2004), note 3 p. 182.
[823] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'UE ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *préc*., p. 226.
[824] M. ORTEGA, « Iraq: a European point of view, European Union for security studies », Occasional papers

auparavant, l'ancien commissaire des relations avait souligné que l'élargissement était *la seule politique extérieure que l'UE n'ait jamais réussie*[825]. Les deux remarques ne semblent pas dépourvues de tout intérêt et leur juxtaposition souligne l'importance de la cohérence de toutes les politiques menées dans le cadre de l'action de la CE et l'UE, y compris la PESC. C'est le cas au niveau de la Méditerranée où l'application de la PESC pose toujours des problèmes et rencontre tant de difficultés pour s'imposer.

De plus, la volonté d'adopter des stratégies communes s'explique également par les conséquences des événements survenus aux Balkans. Il faut bien noter que les États membres étaient alors sous le choc de la guerre du Kosovo en particulier. Pour certains analystes, ces événements ont été un choc positif pour la volonté d'une action extérieure, en matière de sécurité limitrophe plus cohérente[826]. Alors que les États-Unis ont assuré la tâche militaire, à travers l'OTAN, des États membres tels que la Finlande et l'Allemagne se sont limités à assurer un rôle de négociation pour mettre fin au conflit en faisant pression sur la Russie. Ceci a montré les limites des États membres de l'UE à assurer un rôle militaire. Il faut un rôle européen pour éviter l'éclatement des conflits à travers des pactes de stabilité dans les Balkans[827].

Malgré les avancées qu'il laissait entrevoir, cet instrument n'a été que très peu utilisé et n'a pas fourni les résultats espérés. Certains États membres étaient peu enthousiastes pour un recours élargi à l'adoption de stratégies communes[828]. Dans un rapport sur la conception et la mise en œuvre des stratégies communes par l'Union[829], le Haut représentant de la PESC avait exposé au Conseil des Affaires étrangères la carence majeure des stratégies communes. Celle-ci détectée était relative à l'absence d'articulation entre les stratégies communes et les instruments existants d'autant que les stratégies adoptées concernaient des « *régions pour lesquelles existaient déjà ou étaient en voie de développement des politiques*

---

n° 40, December 2002, p. 27-28.

[825] C. PATTEN, *A voice for Europe? The future of CFPS*, disponible sur le site : http://eeas.europa.eu/news/patten/speech01_111.htm

[826] B. CROW, « A Common European strategy after Iraq? » *International Affairs* n° 79, 2003 p. 536.

[827] Déjà les accords de Dayton, en 1995, avaient montré les limites du rôle de l'UE et de ses États membres dans la gestion et la résolution des crises dans son voisinage en général et dans son voisinage européen en particulier.

[828] Les États membres de l'Union européenne privilégient désormais la définition conjointe d'objectifs partagés, comme c'est le cas, par exemple, de la déclaration du sommet Union européenne/Russie de Saint-Pétersbourg de mai 2003, qui s'est substituée, dans les faits, à la stratégie de l'Union Européenne sur la Russie.

[829] Rapport sur la conception et la mise en œuvre des stratégies communes, publication *Europe Documents*, n° 2228, 31 janvier 2005.

d'une vaste portée de coopération »[830]. La première partie de la stratégie à l'égard de la Méditerranée[831], intitulée « *vision de l'Union européenne pour la région méditerranéenne* »[832], se limitait, en fin de compte, à réaffirmer les objectifs et les fondements du Partenariat euro-méditerranéen qui « *englobe l'ensemble des relations de l'Union européenne avec tous ses partenaires dans le cadre du processus de Barcelone »*[833]. La stratégie a prêté une attention plus importante aux questions d'immigration et de terrorisme que la Déclaration de Barcelone, reflétant une montée en puissance dans la région de ces deux questions (qui prendront, quelques années plus tard, une place principale dans les politiques de l'UE), avec l'inclusion de la Libye et l'exclusion de relations bilatérales avec les trois pays méditerranéens candidats à l'adhésion de l'époque[834].

2) Le contenu peu innovant d'une stratégie commune à l'égard de la Méditerranée à caractère fortement unilatéral

L'adoption d'une stratégie commune à l'égard de la Méditerranée est, en soi, un acte très significatif de la volonté de l'UE de mener une action plus cohérente dans la région. Elle reste la seule stratégie adoptée par l'article 13 TUE du Traité d'Amsterdam pour une région, et de plus, extra-européenne[835]. Toutefois, sa similitude avec la Déclaration de Barcelone et le projet de la charte réduit considérablement sa valeur ajoutée. Le Partenariat euro-méditerranéen exprimait aussi la volonté de surmonter les difficultés de la PESC, mise en place partiellement par le Traité de Maastricht. La PESC peut ainsi être qualifiée de première initiative « *typique des politiques de l'UE avant le traité d'Amsterdam et la stratégie* »[836].

Tout en confirmant les principes déjà établis, cette stratégie ne procède pas à une

[830] Rapport sur la conception et la mise en œuvre des stratégies communes, *préc.*, p. 2.
[831] La stratégie commune 2000/458/PESC du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne, JO L 183 du 22.7.2000, p. 5.
[832] *Ibid.*
[833] *Ibid*., point 6.
[834] Erwan LANNON considère que cette pression était nécessaire surtout que, jusqu'alors, l'articulation au sein des différentes politiques avec les PTM n'était pas suffisamment claire.
[835] F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions Bruylant 2003, pp. 86-87.
[836] M. KÖHLER, unité PESC, Commission, décembre 2001, et avec Andreas Strub, entretien Task Force Méditerranée / Barcelone, UPPAR, Secrétariat général du Conseil, mars 2002 entretien avec D. SCHMID, cité dans *La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne : quel avenir pour une bonne idée ?, préc*., p. 27.

hiérarchisation des actions et des objectifs[837]. En effet, dans sa première partie, elle se contente d'exposer la vision de l'UE concernant la région. Mise à part l'apparition de certains nouveaux éléments tels que le renforcement des relations de bon voisinage ou la bonne gestion des affaires publiques, la vision de l'UE reste peu innovante et est devenue, en quelque sorte, une reproduction européenne unilatérale du Processus de Barcelone[838]. Dans sa deuxième partie encore, la stratégie reprend l'essentiel des objectifs traditionnels de la Déclaration de Barcelone avec la définition d'un espace de paix et de stabilité, la construction d'une zone de libre-échange et le développement d'un partenariat culturel et humain.

Ainsi, initialement présentée comme une tentative d'actualisation du PEM, la stratégie commune pour la Méditerranée a finalement emprunté le cadre d'action et les concepts de la Déclaration de Barcelone sans pouvoir apporter une véritable amélioration à l'approche euro-méditerranéenne[839]. Avec la stratégie commune, la PESC et le Partenariat cohabitent désormais dans ce cadre régional, qui est ainsi devenu l'un des lieux où la mise en cohérence des intentions et des moyens de l'action extérieure européenne pose le plus de problèmes[840].

Si la stratégie mentionne la Méditerranée parmi les zones prioritaires d'action, elle ne précise pas la manière dont cette stratégie de stabilisation régionale limitrophe de l'UE prendra place. Contrairement au PEM et à la Déclaration de Barcelone, la stratégie commune à l'égard de la Méditerranée reste, en raison de sa nature, un instrument à portée unilatérale[841]. Ce qui veut dire que les États partenaires visés par cet instrument n'y participent pas directement, et qu'il revient à l'UE et ses États membres de collaborer avec les partenaires pour la mise en œuvre de la stratégie commune. Il reste vrai que cette stratégie n'a pas davantage réussi à réduire les ambiguïtés de l'action extérieure dans la région. Le Conseil européen du 5 novembre 2004 prolonge jusqu'au 23 janvier 2006 cette stratégie initialement prévue pour une durée de quatre ans (expiration le 23 juillet 2004).

---

[837] S. LEONARD, « La Stratégie Commune de l'Union Européenne à l'égard de la Région Méditerranéenne », *in* M. DUMOULIN et G. DUCHENNE (eds) *L'Europe et la Méditerranée*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes – P. LANG, p. 285.

[838] E. JOHANSSON-NOGUES, *The construction of an EU foreign Policy identity*, *préc*., p. 101.

[839] C. SPENCER, « The EU and Common Strategies: The Revealing Case of the Mediterranean », *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, n° 1, printemps 2001, p. 48.

[840] D. SCHMID, « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'Union européenne : quel avenir pour une bonne idée ? », *Revue internationale et stratégique* 2003/1 - n° 49, pp. 23 à 32, p. 28.

[841] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'UE ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *préc.*, p. 82.

Elle est reconduite sans aucune modification[842]. À ce propos, le reproche de Javier Solana à l'action de la PESC à travers les stratégies communes est révélateur lorsqu'il déclare que malgré « *le fait de disposer de ces déclarations globales sur des politiques dans un seul document de référence, (…), les stratégies communes ont de plus en plus tendance à devenir un exercice bureaucratique* »[843].

Dans son rapport susmentionné, Javier Solona considère que la carence de la stratégie à l'égard de la Méditerranée est relative à l'absence totale de « *hiérarchie entre des objectifs à court, moyen et long terme* » concrétisant des objectifs à caractère général et global[844]. Alors que la stratégie commune à l'égard de la Méditerranée s'engage dans son article premier à établir « *un environnement régional prospère, démocratique, stable et sûr* », les États membres évitent volontairement toute hiérarchisation des priorités fixées par la stratégie au vu de la « *multiplicité des enjeux et des intérêts* »[845].

Vu l'ensemble des remarques évoquées sur la mise en œuvre de la stratégie commune, la volonté de mettre en place un instrument de cohérence de l'action extérieure de l'UE n'a pas atteint ses objectifs et le recours à cet instrument a été progressivement abandonné[846]. Au niveau méditerranéen, face à la complexité des problèmes sécuritaires liés, d'une part, à leur interconnexion avec des problèmes nationaux régionaux et internationaux et, d'autre part, aux convergences cumulatives entre les aspects purement militaires de sécurité interne et externe, l'UE n'a pas réussi à définir clairement une stratégie efficace[847]. Avec le manque d'attractivité d'un instrument tel que la stratégie commune, l'UE a dû chercher de nouveaux outils pour mettre en œuvre une politique globale plus cohérente.

L'échec de la stratégie commune montre que l'objectif de l'amélioration de la cohérence de l'action extérieure en Méditerranée s'est révélé limité d'autant que la stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne, établie dans le cadre de la PESC et susceptible d'améliorer la coordination de l'action de l'UE dans la région, n'a pas eu de véritable impact, ni sur la situation du PEM, ni sur la

[842] DÉCISION 2004/763/PESC du Conseil européen du 5 novembre 2004 modifiant la stratégie commune 2000/458/PESC à l'égard de la région méditerranéenne afin d'en proroger la période d'application.
[843] J. SOLANA, *Rapport sur les stratégies communes*, Agences Europe, 31 janvier 2001.
[844] *The document does not establish a clear hierarchy of short, medium and long term objectives toward achieving a prosperous, democratic stable and secure region.*
[845] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 532.
[846] La stratégie commune à l'égard des Balkans a été abandonnée sans jamais voir le jour.
[847] R. RHATTAT, *La dimension sécuritaire de la politique européenne de voisinage », préc.*, p. 239.

coordination entre les États membres[848]. Il faut bien placer la PEV dans le contexte de la recherche de *terrains d'expérimentation* pour de nouveaux instruments d'une approche cohérente de l'action extérieure[849].

B. Le potentiel avéré de l'articulation PEV/SES pour assurer la mise en cohérence des politiques extérieures dans le voisinage de l'UE

La reconnaissance de la nécessité d'une politique cohérente avec une dimension de sécurité envers ses voisins prend tout son intérêt avec l'échec de la stratégie commune comme outil de convergence. C'est justement la reconnaissance de la nécessité d'avoir un instrument assurant une action plus cohérente en matière sécuritaire (1) qui conduit à la définition de la PEV comme étant la concrétisation progressive de la PEV, en tant qu'outil privilégié de l'implantation et de la mise en œuvre de la SES (2).

1) La reconnaissance de la nécessité d'un instrument assurant une action européenne globale plus cohérente en matière sécuritaire dans la proximité de l'UE

Très tôt, les États membres se sont persuadés que l'UE devait jouer un rôle de convergence dans leurs efforts au sein de la politique étrangère[850]. Le Conseil européen de Cologne, qui a lancé les stratégies communes, va, pour la première fois, établir le lien entre la sécurité et la stabilité de l'UE et celles du voisinage et des régions limitrophes : « *Le Conseil européen rappelle que, lors de sa réunion de Vienne, il avait invité le Conseil à élaborer également des stratégies communes concernant l'Ukraine, la région méditerranéenne – en tenant compte notamment du Processus de Barcelone et du processus de paix au Moyen-Orient – ainsi que les Balkans occidentaux. Au cours du semestre qui s'est écoulé depuis la réunion de Vienne, il est de nouveau apparu clairement, et de diverses manières, quelle importance les régions précitées revêtent pour l'Union européenne, non seulement en tant que partenaires de l'Union dans le cadre de ses relations extérieures, mais encore pour la stabilité et la sécurité de notre continent ainsi que des régions directement limitrophes* »[851].

La lecture de la version anglaise des conclusions susmentionnées montre l'utilisation

[848] Pour plus de détails sur la stratégie voir C. SPENCER, « The EU Common strategies : The reveling Case of the Mediterranean », *European foreign affairs Review*, volume 6 (2001), pp. 31-55.
[849] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE: recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 536.
[850] E. JOHANSSON-NOGUES, « The construction of an EU foreign Policy identity », *préc*., p. 102-103.
[851] Conseil européen de Cologne, juin 1999, Conclusions de la présidence, point 80.

pour la première fois du terme « *voisinage immédiat ou direct* » (*immediat neighbourhood*)[852]. Le terme « *neighbourhood* » est utilisé initialement dans le contexte de l'adoption des stratégies communes. Ainsi, les premières réflexions sur la conception terminologique du voisinage (même avant la PEV) reflétaient la nécessité d'une approche plus *cohérente* (stratégie commune) de la *stabilité et la sécurité* de l'UE dans sa *proximité géographique*. C'est d'ailleurs ceci qu'on espère des stratégies communes adoptées pour les trois régions avec un souci de cohérence. Les deux points représentent la nature commune qui conduit à dire que la PEV s'inscrit objectivement dans le cadre d'une alternative (inter-piliers) de cohérence.

Ce lien entre une politique cohérente (inter-piliers) et la notion de voisinage existait préalablement aux premières réflexions autour d'une politique de voisinage[853]. La réflexion sur une nouvelle politique assurant la cohérence de l'action extérieure de l'UE a pris place suite à l'échec de la stratégie commune pour faciliter les activités inter-piliers. Cette nécessité se croise avec la conviction de l'UE que les menaces autour d'elle ne peuvent plus être combattues par le système multilatéral du Partenariat euro-méditerranéen. Il faut un recours à une politique bilatérale[854]. En effet, ce système en difficulté – et qui a perdu son élan en raison du contexte géopolitique –, n'est plus efficace pour le maintien de la sécurité de l'UE. En se prononçant sur les préoccupations sécuritaires de l'UE dans la SES, la PEV est conçue pour être l'outil principal de la mise en œuvre des objectifs sécuritaires de l'UE en améliorant la coopération bilatérale avec les PPM. L'association SES/PEV semble défendre l'efficacité des relations bilatérales entre l'UE et chacun des partenaires méditerranéens.

Avec les limites de la stratégie commune pour assurer la cohérence de l'action de l'UE, la PEV prend tout son intérêt tant que le système de piliers est toujours en place. Elle est, selon Marise Cremona[855], l'expression la plus développée d'une politique (inter-piliers), capable d'intégrer dans un seul cadre les dimensions des trois piliers. La PEV remplit, en partie, le vide laissé par l'abandon des stratégies communes et assure l'articulation entre eux

[852] « …but also for the stability and security of our continent and its immediate neighborhood ».
[853] M. CREMONA et C. HILLION, « L'Union fait la force ? Potential and limitations of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy », EUI Working Papers LAW n° 2006/39 p. 2.
[854] N. MENIAOUI, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euromaghrébin*, Thèse, *préc*., p. 166.
[855] M. CREMONA et C. HILLION, *L'Union fait la force? Préc.*, p. 1.

et les différentes politiques des institutions européennes et communautaires[856]. Les divergences sur la hiérarchisation des priorités d'action dans les périphéries de l'UE ont rendu ces actions complètement inefficaces, surtout après l'échec de la gestion des crises à l'intérieur du continent européen[857] ou des crises dans son voisinage et ont montré que l'UE, en tant qu'institution, reste la mieux placée pour faire converger toutes les positions des différents États membres. Et, c'est la PEV qui est chargée de mettre en œuvre les objectifs de la SES dans la globalité des périphéries instables de l'UE. Le champ d'application défini par la SES couvre à la fois la sécurité de la justice et des affaires intérieures (JAI), les questions de criminalité organisée et de terrorisme international, et pour la PESC, les questions de non-prolifération des Armes de Destruction Massive (ADM), les conflits ainsi que les questions plus vastes de corruption et de développement durable.

Avec la disparition de la Communauté européenne et l'abandon du système de piliers avec le Traité de Lisbonne et la personnalité juridique de l'UE[858], la cohérence reste un objectif central dans les articles des deux traités révisés. L'article 21, point 3, paragraphe 2 TUE indique que « *L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet* ». L'article 7 (TFUE) indique aussi que « *l'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences* »[859].

La PEV a été définie comme une sorte de recadrage de la politique extérieure de l'UE, suite à l'élargissement, dans l'idée de contribuer à la convergence des outils et des méthodes de l'action extérieure de l'UE élargie. En d'autres termes, son apport consiste à améliorer la cohérence en vue de renforcer sa visibilité à l'extérieur et la normalisation de ses relations avec son voisinage. Cela signifie que la PEV n'est pas une politique autonome en soi ; sa vocation à redéfinir les relations avec les voisins de l'UE élargie s'inscrit dans la vision du cadre stratégique de l'UE, établi par la SES.

---

[856] *Ibid.*, p. 3.
[857] E. JOHANSSON-NOGUES, *The Construction of an EU Foreign Policy Identity*, *préc.*, p. 123.
[858] Le 1er décembre 2009, la Communauté Européenne a été remplacée par l'Union Européenne qui reprend tous ses droits et obligations.
[859] Traité de Lisbonne, JO C 306 du 17.12.2007.

Il est évident qu'il est important de favoriser la coordination des actions inter-piliers, de sorte que la stratégie se reflète dans les politiques et les mécanismes adoptés. Même s'ils sont complémentaires, les domaines de la sécurité et du développement relèvent de deux piliers distincts de l'intégration européenne. Le pilier communautaire est géré par la Commission et le pilier PESC/PSDC est placé sous l'égide du Conseil et des États membres. Il faudrait donc mettre l'accent sur la coordination interne de l'UE, tant entre les institutions ayant des compétences en matière de sécurité et de développement (le Conseil et la Commission) qu'entre les politiques nationales des États membres.

2) La définition de la PEV comme outil principal pour la mise en œuvre de la SES

L'implantation régionale des objectifs sécuritaires dans le voisinage de l'UE à travers la PEV (a) va être confirmé par la convergence simultanée entre la PEV et la SES dans le rapport de 2008, à l'exemple de la sécurité énergétique (b).

a) L'implantation régionale des objectifs sécuritaires dans le voisinage de l'UE à travers la PEV

Selon l'UE, la PEV, structurellement connectée aux objectifs de la SES, est la mieux placée pour la mise en œuvre des objectifs. La priorité est de s'imposer au niveau international en tant qu'acteur à part entière qui contribue à la sécurité mondiale. L'action doit être prioritairement dans la périphérie de l'UE. Pour Romano Prodi, « *la PEV permettra (…) de s'attaquer à un des objectifs de la SES adopté en 2003 et de contribuer à la sécurité de voisinage* »[860]. Dans la deuxième communication, la PEV devient un instrument au service des « *objectifs poursuivis par la stratégie européenne de sécurité* » qui sont « *la stabilité et la sécurité tout en contribuant aux efforts entrepris pour résoudre les conflits* »[861].

En effet, l'UE a toujours considéré l'importance des aspects sécuritaires de ses relations avec les PTM, mais elle est devenue consciente que les mécanismes du PEM ne peuvent plus répondre à l'évolution des conflits au Moyen-Orient avec les questions des Armes de Destruction Massive ou autres. Malgré cette évidence, l'UE n'a jamais abandonné cette approche dans le but d'établir un climat de confiance avec les partenaires. On retrouve

[860] R. PRODI, *A wider Europe, A proximity Policy as the key to stability*, Six ESCA – World conference, Jean Monnet Bruxelles, 6 décembre 2002.
[861] COM (2004) 373, *préc.*, p. 2.

la même chose dans les pays du Sud qui sont autant concernés par les questions de *Hard Security* et qui ne veulent rien abandonner pour pouvoir bénéficier des intérêts économiques et financiers qui contribuent au développement de leurs pays.

Il est vrai que plusieurs auteurs ont reproché à la PEV d'être trop sécuritaire. Mais il faut aussi savoir que ce même reproche a été fait au Processus de Barcelone même avant son lancement, en raison du lien entre le développement économique et la sécurité[862]. Les travaux préparatoires de la Commission pour la conférence ont montré un intérêt primordial de l'UE pour la stabilité et la sécurité de la région. En effet, l'instabilité de la région sud-méditerranéenne ne peut qu'avoir des impacts négatifs sur tous les États membres. Les PPM atteindront les 400 millions habitants en 2035 avec une asymétrie de développement socio-économique qui ne peut que s'accroître si l'évolution démographique n'est pas freinée par un développement économique rapide[863]. Des pressions migratoires non-planifiées et mal contrôlées peuvent créer des dommages aux relations entre les pays des deux rives, d'autant plus qu'une proportion considérable des immigrés dans les États membres est originaire de la région[864].

Pour cela, l'UE a tout intérêt à coopérer avec les voisins du Sud, afin d'assurer sa propre sécurité à moyen et long terme. La question de la prolifération des armes non conventionnelles a été une des préoccupations affichées dès le lancement du Partenariat. En définitive, par le biais de la PEV, l'UE a relancé la coopération sur les questions sécuritaires en gardant une place plus importante pour la coopération sécuritaire par la mise en œuvre des objectifs de la SES. À l'époque, la PEV s'est donc présentée comme une opportunité pour la redéfinition (voire refondation) de l'ordre sécuritaire avec les PTM, face à l'insuffisance du PEM.

b) La confirmation de la convergence entre la PEV et la SES révisée dans le rapport de 2008 : l'exemple de la sécurité énergétique

Les menaces identifiées en 2003 sont toujours un danger imminent pour l'UE, mais cela n'empêche pas l'interconnexion entre les différentes menaces où la distinction entre les menaces externes et internes devient de plus en plus difficile. Au fil des années, les menaces

[862] « *Le Conseil européen de Lisbonne de juin 1992 avait affirmé que les rives méridionales et orientales de la Méditerranée (…) sont des zones qui présentent un grand intérêt pour l'Union en ce qui concerne tant la sécurité que la stabilité sociale* », COM (94) p. 2.
[863] *Ibid*., p. 5.
[864] *Ibid.*, p. 6.

ont pris de l'ampleur et de la complexité – ce qui n'était pas pris en compte auparavant dans l'approche traditionnelle de l'UE[865] –, notamment les questions de Cyber sécurité, de sécurité énergétique, de changement climatique. Le système d'information et les réseaux d'approvisionnement se sont révélés vulnérables face aux éventuelles attaques[866].

En s'appuyant sur la nouvelle expérience acquise dans la cadre des missions de la PESD, le Conseil européen a demandé au Haut représentant de la PESC de faire le bilan des cinq premières années de la stratégie en pleine association avec la Commission et en étroite coopération avec les États membres[867]. Le Conseil européen dresse un bilan positif de la SES qui a permis à l'Union de développer un cadre approprié pour sa politique extérieure. En décembre 2008, le Haut représentant pour la PESC présente au Conseil européen un rapport intitulé « *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité* »[868]. Dans celui-ci, il déclare « *en ce qui concerne les risques, en plus de ceux déjà recensés dans la Stratégie Européenne de Sécurité, nous devons examiner des concepts tels que la sécurité énergétique, maritime, alimentaire, la sécurité de l'Internet, ainsi que les dangers posés par le changement climatique, notamment les catastrophes naturelles et les pandémies* »[869].

À ce niveau, le rapport établit un parallélisme avec l'évolution de la place de la question énergétique dans la PEV. En effet, dans la première communication sur la PEV de 2003, la question énergétique était présente comme axe de coopération et d'investissement entre l'UE élargie et ses pays voisins, sans attention particulière à la question de la sécurité énergétique en soi. Il a fallu attendre la communication de 2004 pour observer l'intégration de la question énergétique dans le concept sécuritaire de la PEV. Bien que la communication reste, dans son volet sécuritaire, un outil de la mise en œuvre de la SES, elle a pris en compte l'importance du partenariat énergétique stratégique avec les pays voisins, et il constitue un volet essentiel de la Politique Européenne de Voisinage[870]. La question de l'énergie est à double tranchant pour l'UE puisqu'elle occupe une place si importante dans la

[865] H. SCHMIDT, *The Européen Security Strategy 2003-2008, Building on Common Interest*, Institut des Etudes de Sécurité (ISS), février 2009 n° 5, p. 6.
[866] Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de Sécurité, *Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Bruxelles, 11 décembre 2008 S407/08, *préc*., p. 1.
[867] La directrice de l'unité politique au Conseil de l'UE, Helga Maria-Schmid a indiqué dans un article que ce rapport a été rédigé après une série de consultations avec les représentants des États membres, du Parlement européen et une association et une étroite implication de la Commission tout au long du processus.
[868] Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, *Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, *préc.*
[869] *Ibid.*
[870] COM (2004) 373, *préc.*, p. 18.

politique de voisinage de l'UE. En effet, la proximité de l'UE avec les réserves de pétrole et de gaz naturel les plus importantes à l'échelle mondiale[871] – qui se trouvent sur sa frontière – est à la fois un atout par rapport à d'autres puissances économiques mondiales mais aussi un danger potentiel pour la stabilité du voisinage, et en l'occurrence de l'UE elle-même[872]. Il devient dans l'intérêt stratégique de l'UE que son voisinage reste stable, surtout que les importations pétrolières proviennent d'un nombre limité de pays exposés à des risques d'instabilité. Il faut attendre la communication de 2006 pour observer l'évolution de la sécurité énergétique dans le cadre de la PEV. La crainte est que les conflits régionaux mettent en danger « *la propre sécurité de l'Union si l'approvisionnement énergétique* » est interrompu[873].

Avec une Union européenne qui reste le plus grand importateur et le deuxième consommateur de gaz et de pétrole au monde, la question de la sécurité énergétique s'est rapidement imposée dans les défis stratégiques de l'UE, surtout qu'à l'échéance de 2030, l'UE devra importer 75% du pétrole et du gaz[874]. La question de la sécurité énergétique qui n'a pas été évoquée dans la SES de 2003 sera mentionnée dans la communication de 2004. Cette stratégie reflète le contexte bien particulier de l'époque, avec une importance primordiale accordée aux problèmes de stabilité régionale contre les principales menaces dans la période de l'après 11 septembre. C'est l'importance géostratégique des pays du Sud Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) qui a motivé leur entrée dans la PEV en juin 2004, par rapport aux questions de politique énergétique et de sécurité des réseaux de ravitaillement pétrolier.

Ainsi, la dimension sécuritaire de la PEV a fait grand débat et a été fortement critiquée par les auteurs spécialistes qui reprochent à l'UE de renforcer considérablement la place de la sécurité dans les relations euro-méditerranéennes existantes. C'est dans le contexte de

[871] Les plus grandes réserves du pétrole et du gaz naturel mondial se trouvent dans le voisinage direct de l'UE ou le voisinage avec la Russie, le bassin de la mer Caspienne, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ; ce qui forme 80 % des réserves et de la production mondiale.

[872] À partir des années 2000, un défi majeur commence à se poser au niveau de la sécurité énergétique mondiale et qui contribue à une hausse excessive du prix de pétrole à partir de 2007. En particulier, des pays émergents comme la Chine, l'Inde, le Brésil avec des taux de croissance annuels supérieurs à la moyenne des pays développés et des pays du G 8, ont besoin de garantir et par suite de sécuriser leur approvisionnement en ressources énergétiques indispensables pour le maintien de leur croissance. Par conséquent, la hausse constante de la demande mondiale a augmenté considérablement l'importance, à court et moyen terme, de la sécurisation de l'apprivoisement en réserves pétrolières avec la crainte d'une pénurie énergétique.

[873] COM(2006)726 final, *préc*., p. 10.

[874] Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de Sécurité, *Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, *préc.*, p. 5.

l'impasse de la concrétisation des objectifs sécuritaires de la Déclaration de Barcelone que la SES intervient avec une nouvelle approche sécuritaire de voisinage propre à l'UE élargie. En effet, l'échec du projet de la « charte pour la paix et la stabilité », et celui de la stratégie commune pour la Méditerranée confirment le besoin d'une nouvelle approche. Mais avec les événements du 11 septembre et les attentats terroristes survenus en Europe, la priorité de la question sécuritaire pour l'UE et ses États membres reste parfaitement légitime. L'instabilité de la région méditerranéenne ne peut qu'avoir des impacts négatifs sur l'UE et sur l'ensemble des États membres où toute nouvelle initiative ne pourrait avoir pour objectif que de replacer la sécurité au centre de la coopération. En se prononçant sur les préoccupations sécuritaires de l'UE dans la SES, la PEV est conçue pour être l'outil principal de la mise en œuvre des objectifs sécuritaires, en privilégiant le cadre bilatéral avec les PPM. Ainsi, le recours à une politique bilatérale montre que l'UE estime que les menaces autour d'elle ne peuvent plus être combattues par le système multilatéral du Partenariat euro-méditerranéen[875]. En effet, ce système en difficulté, qui avait perdu son élan à cause du contexte géopolitique, n'est plus efficace pour le maintien de la sécurité de l'UE.

[875] N. MENIAOUI, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euromaghrébin*, *préc.*, p. 166.

CHAPITRE 2 : L'INADAPTATION DU CADRE DE LA PEV AU TRAITEMENT DES QUESTIONS SECURITAIRES REGIONALES APPELANT A UNE RELANCE REGIONALISEE DE LA COOPERATION EN MEDITERRANEE

La logique de la PEV a trouvé en partie sa raison d'être dans les besoins sécuritaires de l'Union, à la veille de l'élargissement avant d'être plus tard associée à la SES. La sécurité est devenue un élément central de la PEV avec l'objectif affiché d'assurer concrètement la mise en œuvre du deuxième objectif de la stratégie, celui de la « *création d'un cercle d'amis autour de l'UE afin d'assurer la stabilisation de sa périphérie* »[876]. Toutefois, si la Stratégie Européenne de Sécurité constitue un agenda ambitieux pour une Europe qui se veut un acteur mondial à part entière, sa mise en œuvre par la PEV a montré ses limites. La valeur ajoutée de la PEV pour une meilleure cohérence entre les cadres existants n'a fonctionné que partiellement. Elle a, en effet, été handicapée par une perception trop euro-centrée que les partenaires pouvaient difficilement s'approprier. (Section 1). Face à ces insuffisances, il convient de réexaminer les possibilités d'une articulation des objectifs sécuritaires avec une dimension régionale avec la Méditerranée. Or, puisque l'expérience du PEM et celle de l'UpM ont montré leurs lacunes, la recherche des initiatives régionalisées complémentaires qui pourraient être une alternative régionale garantissant une meilleure mise en œuvre des objectifs sécuritaires de l'UE par ses voisins méditerranéens du Sud. (Section 2).

Section 1 : L'insuffisance de la mise en œuvre des objectifs sécuritaires de l'UE dans le cadre de la PEV

La PEV est devenu l'outil privilégié de la mise en œuvre de la SES mais le bilan sécuritaire de la PEV montre bien la compatibilité incertaine de la stratégie sécuritaire de l'UE dans la région avec le cadre de voisinage bilatéral et à géométrie variable. La réponse de la PEV aux objectifs sécuritaires de l'UE est restée en deçà des ambitions souhaitées. Pour l'instant, les premiers bilans montrent que les menaces communes fixées par la SES restent difficilement appropriables par les pays voisins, à travers une PEV fortement euro-centrée (§1). De plus, la réponse de la PEV est restée modeste concernant l'amélioration de l'action extérieure en Méditerranée (§2).

[876] « La stratégie européenne de sécurité », *préc.*, pp. 7-8.

§ 1. - La difficile appropriation par les partenaires des « menaces communes » de la PEV

À la différence du PEM, la PEV reste une politique européenne émanant de la propre volonté de l'UE. Ses institutions s'avèrent difficilement appropriables par les partenaires. Alors que l'appropriation de la sécurité euro-méditerranéenne, établie pourtant dans un cadre consensuel, n'a pas été une grande réussite, il était difficile d'espérer qu'une mise en œuvre des objectifs sécuritaires de l'UE soit réussie par un instrument de l'action extérieure unilatéral, et non spécifiquement méditerranéen. Le bilan lacunaire interroge à la fois les limites de la capacité de l'UE à faire s'approprier les menaces communes par les voisins (A) et la primauté des questions de *Soft Security* au détriment des questions de *Hard Security* (B) qu'il faut transmettre à ces pays.

A. Une définition fortement euro-centrée des menaces communes

La question posée au sein des instances de l'UE, dans la phase de préparation de l'élargissement, consistait à savoir comment régler les effets indirects de cet élargissement sur ses nouvelles frontières[877]. C'est une logique qui distingue clairement les questions sécuritaires d'ordre interne et d'ordre externe. Comment peut-on renforcer les relations avec les voisins afin de contenir les nouvelles menaces produites, sans pour autant créer de nouvelles lignes de démarcation entre l'UE et ses voisins ? La lettre conjointe de Christopher Patten et de Javier Solana propose une politique de voisinage à plusieurs objectifs : « *la stabilité, la prospérité, la règle de droit et les valeurs partagées le long de nos frontières sont toutes fondamentales pour notre propre sécurité. Un échec dans un seul de ces domaines confrontera l'Union à des externalités négatives* »[878]. Face aux menaces périphériques identifiées, le cercle d'amis permettra une protection de l'UE élargie mais aussi celle de ses voisins à travers une construction de leur sécurité. Les principales menaces pour l'UE, fixées par la SES et qui ont été reprises par la deuxième communication, deviennent aussi des menaces pour les voisins.

La PEV ne veut pas « *imposer des priorités ou des conditions à ses partenaires. La réussite des plans d'action dépend de l'existence manifeste d'intérêts réciproques au regard des thèmes prioritaires à traiter. Il ne saurait être question de demander aux partenaires*

[877] T. BALZACQ, *La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable, préc.*, p. 39.
[878] C. PATTEN, J. SOLANA, Wider Europe, Bruxelles, 7 août 2002. Texte disponible sur : www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/_0130163334_001en

d'accepter un ensemble préétabli de priorités »[879]. En principe, cela veut dire que le renforcement de la sécurité de l'UE à travers la PEV doit passer par la construction de cette sécurité avec les voisins et pas chez eux. Une fois les menaces de l'UE qualifiées de communes dans les communications, l'existence de ces menaces exige une coopération des deux côtés[880].

En principe, toute « *appropriation commune* » du processus ne peut plus être acquise que par une prise en compte d'intérêts communs. Au niveau sécuritaire, le terme de « menaces communes de sécurité » qui n'apparaît que dans la deuxième communication, définit à titre indicatif le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et l'exportation illégale d'armes[881]. La seule acceptation de ces priorités par les voisins engagés dans la PEV ne leur donne pas un caractère commun. Cet intérêt sécuritaire commun trouve son fondement essentiellement dans la réelle interdépendance (politique et économique) entre l'Union et ses voisins[882]. La communication de 2003 ne s'arrête pas là. Elle tisse aussi un lien subtil entre l''intensification des relations économiques et la conjoncture sécuritaire commune avec les voisins. Cette proximité géographique crée un *égal intérêt* entre les efforts déployés pour favoriser les flux transnationaux de commerce et d'investissement et un intérêt commun, plus important encore, à œuvrer ensemble pour lutter contre les menaces transfrontalières.

À vrai dire, l'élargissement qui est un évènement interne majeur pour l'UE, reste externe pour les voisins, les « obligeant » à prendre leur responsabilité dans la garantie de la sécurité de l'UE. La PEV reste une politique européenne unilatérale basée, pour le principe, sur la Stratégie Européenne de Sécurité. Considérés sous cet angle fondamental, les intérêts officiellement partagés se résument finalement aux intérêts de l'UE, et en particulier le renforcement de sa sécurité intérieure. Cela prend la forme d'une « *communauté de sécurité* » régionale[883] en définissant certaines « *menaces* » qualifiées de

[879] COM (2004) 373, *préc*., p. 4.
[880] L'omniprésence des termes « mutual », « joint » et « shared » témoigne de l'attachement des défenseurs de la PEV à la nature collective du projet. Dans les communications de la Commission de 2003 et 2004, ces termes apparaissent jusqu'à cinquante-cinq fois.
[881] COM(2004) 373, *préc*., p. 14.
[882] COM (2003) 104, *préc*., p. 3.
[883] R. ZAIOTTI, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage » *Cultures & Conflits*, n° 66 (été 2007), Construire le voisin. Pratiques européennes, p. 61.

« *communes* »[884] pour l'UE et ses voisins.

Cela se reflète aussi à travers l'attention accordée à la primauté des intérêts sécuritaires directs de l'Union par rapport à ceux des voisins. L'asymétrie et l'inégalité avec les voisins méditerranéens du Sud n'ont jamais disparu, mais le PEM a permis de dépasser les simples enjeux Nord-Sud pour établir un cadre d'égalité et de réciprocité créant un climat de confiance. Avec le PEM, la politique étrangère de l'UE avec ses partenaires du Sud est « *restée soft, civile et normative* »[885]. Le caractère consensuel et conventionnel du PEM a donné à l'UE la possibilité d'accompagner les transformations politiques et économiques des partenaires. Une comparaison avec le PEM montre que la PEV est plus euro-centriste qu'elle ne le paraît. Pourtant, avec la PEV, c'est l'approche bilatérale qui est préférée à la voie du principe de la régionalisation euro-méditerranéenne, avec la création d'un cercle d'amis dont l'UE est le centre. C'est un passage d'une coopération Nord-Sud à une coopération centre-périphérie. À ce stade, le terme de « partenaire » compte plus. L'idée d'égalité a été remplacée par le terme de « voisins », ce qui reste un terme euro-centré dans le sens où la qualité de voisin se définit par rapport à l'UE.

Avec la PEV, la sécurité des pays voisins ne s'inscrit plus dans une logique partenariale. Elle devient une condition nécessaire susceptible de garantir la sécurité interne de l'UE, exprimée par une politique unilatérale de voisinage qui trouve ses références dans une stratégie sécuritaire. Le fondement de l'offre « généreuse » de la PEV est une carotte afin que les voisins garantissent la sécurité de l'UE. Pour cela, la Commission affirme que le « *voisinage partagé implique, par sa nature même, un partage du fardeau et une responsabilité conjointe pour répondre aux défis (conflit et insécurité) qui menacent la stabilité* »[886]. En d'autres termes, la contiguïté géographique, qui a donné lieu à une politique privilégiant les voisins, ne passe pas sans une redistribution des responsabilités. Étant donné la proximité, les voisins doivent participer indirectement à la préservation de la sécurité de l'UE et garantir que l'impact de l'instabilité présumée ne se propage pas à l'intérieur de l'Union.

La notion de « partenaire » est pratiquement abandonnée pour laisser place à celle de

[884] COM (2004) 373, *préc*., p. 3.
[885] R. DEL SARTO, T. SCHUMACHER, « From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean », *European Foreign Affairs Review* 10: 17-38, 2005, p. 28.
[886] COM(2003), 104, *préc.*, p. 12.

« voisin », une vision euro-centrée de la sécurité régionale. Cette idée de créer un cercle d'amis porte en soi une vision euro-centrée. L'UE ne propose pas un système horizontal reposant sur un document politique conventionnel de base entre tous les « partenaires ». Le choix du plan d'action renforce l'idée que les voisins constituent une menace potentielle, en dehors de toute qualification des menaces communes annoncées dans les communications. Si la PEV tente de régler les menaces et d'atténuer les dangers, seule une politique sécuritaire régionale aura tendance à être plus acceptable avec un sentiment moins contraignant pour les gouvernements.

Cette logique d'appropriation commune est confirmée dans la communication ultérieure et persiste à partir de la communication sur la PEV de 2006[887]. La comparaison des menaces communes avec les objectifs de la SES montre que les intérêts officiellement partagés se résument finalement aux intérêts de l'UE[888]. Cette appropriation n'enlève toutefois pas le sentiment que la PEV est un projet asymétrique, allant du centre vers la périphérie[889]. Consciente du danger que représente la course aux armes de destruction massive au Moyen-Orient, la SES considère que la prolifération de ces armes est la menace la plus importante pour la sécurité européenne[890]. Ceci constitue une analyse stratégique réductrice dans le sens où elle ne prend pas complètement en compte l'interaction entre les différents enjeux des conflits régionaux. Toute analyse de la situation au Moyen-Orient qui ne prend pas en considération le fait qu'Israël a acquis des ADM et des armes nucléaires depuis de nombreuses années reste partielle. Pour les pays partenaires, les menaces communes proviennent du fait qu'Israël possède des armes non conventionnelles.

En revanche, l'approche du texte ne prend pas en compte la grande inquiétude européenne[891] de l'acquisition de ces armes par des groupes terroristes. Elle reste euro-centrée dans le sens où aucune référence ne mentionne, dans le texte, le souci des pays arabes, surtout au Moyen-Orient, de la menace faite à leur stabilité que représente la

[887] Communication de la Commission relative au « Renforcement de la politique européenne de voisinage », COM (2006) 726 final.
[888] La question de l'appropriation commune sera étudiée en détail dans le Chapitre 2, Titre 2, Partie 2 où nous démontrons effectivement le caractère illusoire de ce principe de la PEV qui reste dominé par l'approche de l'UE.
[889] E. GUILD, *What is a neighbor? Examining the EU Neighbourhood Policy: From the perspective of movement of persons, préc.*
[890] Document SES, *préc.*, p. 5.
[891] « *Le scénario le plus effrayant est celui où l'on verrait des groupes terroristes acquérir des armes de destruction massive. Dans cette hypothèse, un petit groupe serait à même d'infliger des dégâts d'une ampleur qui, jusqu'il y a peu, n'aurait pu être envisagée que pour des États ou des armées* », SES p. 5.

possession israélienne d'armes nucléaires. Le texte ne mentionne pas non plus le fait qu'Israël[892] n'a pas, à son tour, signé le Traité sur la prolifération des armes nucléaires[893]. De telle façon, même si les voisins de l'UE ont bel et bien adopté les menaces définies par l'UE comme communes, les origines de ce danger ne sont pas véritablement communes.

B. La primauté de la dimension de *Soft Security* au détriment de la dimension de *Hard Security*

La PEV classe distinctement les questions de *Soft Security* et celles de *Hard Security*. Dans la Déclaration de Barcelone, les questions de *Hard* et de *Soft Security* sont clairement séparées entre le premier et le troisième volet. La priorité était, à cette période, aux questions d'ordre stratégique, telles que la résolution des conflits et la prolifération des ADM. Avec la PEV, les questions d'ordre stratégique sont assimilées aux questions d'ordre politique, en tentant de minimiser les différences et en traitant toutes les questions sur un pied d'égalité pour des sujets tels que le droit d'asile, l'immigration clandestine et le trafic. Elles sont placées en priorité dans le programme de la PEV comme étant des questions stratégiques.

Alors que les questions de sécurité-défense qualifiées de *Hard Security* sont présentes dans la SES et ont été bien exposées dans la PEV, leur importance a été atténuée en faveur des actions de Justice et Affaires Intérieures (JAI) qualifiées de *Soft Security*. En réalité, la nature de l'orientation sécuritaire de la PEV n'était pas si visible dès le début des réflexions sur la PEV. Lorsque la Commission a débuté ses travaux, il n'y avait aucun détail sur le contenu et l'organisation de cette initiative.

La majorité du travail sur la communication « Europe élargie », instaurée en juillet 2003, a été faite par la DG Relex tandis que d'autres DG ont joué un rôle moins central dans l'élaboration de la politique. La Commission a souvent subi une certaine pression politique de la part d'EM, afin qu'elle suive un programme plus sécuritaire[894]. De plus, la DG Relex a

[892] Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) est un traité international conclu en 1968 et signé par un grand nombre de pays. Il vise à réduire le risque que l'arme nucléaire se répande à travers le monde, et son application est garantie par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).
[893] Ainsi, l'Égypte, un pays allié à l'Occident depuis de longues années et signataire du contenu (au moins officiellement) refuse de renoncer à un programme nucléaire tant que l'État hébreu n'a pas signé le traité.
[894] Pour plus de détails voir D. BIGO et E. GUILD, « De Tampere à Séville : bilan de la sécurité européenne », *Cultures & Conflits*, n°45/46, 2002, pp. 5-18.

supporté les pressions des membres de la DG Élargissement pour influencer la PEV[895]. La direction Moyen-Orient et Méditerranée n'a pas été impliquée dans le processus de la PEV[896]. Bien que cela soit moins visible, la DG Justice, Liberté et Sécurité (JLS) a exercé une influence tout aussi importante en faveur de ce rapprochement au sein de la PEV[897]. Alors que la DG Relex estimait que ces questions devaient être considérées comme des éléments parmi d'autres dans la politique globale, les questions de *Soft Security* y ont occupé une place plus importante. Avec la PEV, la distinction entre la sécurité *Hard et Soft* est brouillée. Une meilleure coordination entre ces deux champs est nécessaire[898]. L'origine de ce brouillage se trouve dans la SES qui englobe tous les menaces et qui considère à la fois « *les conflits violents, les États faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défaillantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe* »[899] comme la véritable source des problèmes.

Toutefois, la tendance à la fusion entre *Hard et Soft Security* n'est pas simplement liée à la PEV. La ligne de démarcation est mince entre les deux enjeux surtout dans une région si instable. En réalité, une gestion mitigée des questions de *Soft Security* peut facilement en faire des questions de *Hard Security*. Certaines questions d'ordre de la *Soft Security* sont déterminantes dans les questions de *Hard Security*. C'est le cas des inégalités économiques entre les différentes composantes ethniques qui engendrent des affrontements militaires de grande ampleur[900]. Dans une région où l'instabilité politique est accompagnée par des problèmes économiques importants, la ligne de démarcation traditionnelle entre les questions de *Hard* et de *Soft Security* est problématique. Des questions qui ne sont pas traitées correctement, comme les conflits régionaux, pourraient déclencher des conflits internes d'ampleur telle qu'ils seraient susceptibles d'être qualifiés de *Hard Security*.

Tant que les conflits régionaux persisteront, les questions de *Hard Security* ne dépasseront pas les limites des mesures déclaratoires dans les déclarations ministérielles ou

[895] Voir A. GOUJON, « L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage », *Politique européenne*, n° 15, 2005, pp. 137-163.
[896] Entretien de l'auteur de la thèse avec Tobias SCHUMACHER, *préc.*
[897] J. JEANDESBOZ, « Alternative narratives of the European Neighbourhood policy: elements for a "genesis" of the ENP », article présenté lors du séminaire *Perspectives on the European Neighbourhood Policy*, CEPS, Bruxelles, 21-22 avril 2006, pp. 34-35.
[898] R. ZAIOTTI, La *propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage, préc.*, p. 5.
[899] SES, *préc.*, p. 3.
[900] N. HITTI, « New Security Challenges in the Mediterranean », in S. HEGAZY (ed.), *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean*, pp. 37-40, Friedrich Ebert Stiftung, Le Caire, p. 37.

dans celles de la PEV. Il reste clair qu'avec la PEV la coopération entre l'UE et ses partenaires méditerranéens est plus susceptible de progrès dans les domaines de la *Soft Security*. La PEV répond à un besoin européen et tente de traiter la pression migratoire et le problème de l'instabilité aux frontières de l'UE, dans le même cadre que le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée en plus des problèmes spécifiques liés à l'accès aux ressources énergétiques comme le gaz et le pétrole. Cela peut être constaté par la reprise des objectifs dans les communications et dans les plans d'action.

La remarquable fusion de ces menaces indique une ambiguïté. Depuis l'avènement de la guerre contre le terrorisme, il y a eu une tendance croissante de la part de l'UE à accorder la priorité aux questions de sécurité, en particulier les questions de migration, de trafic et de terrorisme dans la région qui sont devenues une menace pour elle. La politique européenne vers la Méditerranée a été alimentée par deux discours sécuritaires contradictoires. D'un côté, on considère que la contribution à la stabilité et la sécurité de la région permettra une réforme de la démocratie et la promotion des droits de l'homme. De l'autre, on considère que les menaces terroristes, la radicalisation, la migration et le crime organisé proviennent des problèmes politiques et sociaux de la région et sont connectés à l'absence de démocratie, de primauté du droit, de libertés fondamentales et de croissance économique[901]. En effet, la contradiction vient du fait qu'un discours sécuritaire basé sur la question de *Soft Security* donnera une priorité à une coopération étroite avec les régimes autoritaires, dans la lutte contre les défis communs du terrorisme, du radicalisme, des armes de destruction massive, de la criminalité organisée et de l'immigration clandestine.

Ainsi, tandis que la première approche appelait à la démocratisation et à la libéralisation concertée des États et sociétés « pourris », les appels de la deuxième approche sont la coopération avec les sociétés et les régimes dans la lutte contre les menaces communes. Avec la fusion de la *Hard* et de la *Soft Security*, l'UE favorise la sécurité et la stabilité des régimes en s'appuyant sur la démocratisation et la promotion des droits de l'homme. En effet, l'Union européenne est finalement prête à tolérer des régimes peu recommandables en échange de la coopération dans la lutte contre le terrorisme.

[901] H. MALMVIG, « Caught between cooperation and democratization: the Barcelona Process and the EU's double-discursive approach », *Journal of International Relations and Development* 9(4), (2006), p. 356.

§ 2. - La modeste réponse de la PEV à l'objectif d'amélioration de la cohérence de l'action extérieure en Méditerranée

La PEV et la Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC) sont étroitement liées. Le lien établi par la SES, élaboré par le Haut représentant, constitue un élément de convergence conceptuelle avec la PEV. La concrétisation de cette convergence conceptuelle reste relativement modeste quant à l'inscription des objectifs de la PESC dans les plans d'action de la PEV, adoptée par chacun des partenaires voisins. La PEV a été élaborée, révisée et mise en œuvre essentiellement par la Commission, mais la « dimension PESC » de la PEV et de ses plans d'action reste en pratique moins développée que sur le plan conceptuel[902].

En effet, même si tous les plans d'action contiennent des dispositions relatives à la coopération sur les questions de politique étrangère et de sécurité, les premiers résultats mitigés de ces plans montrent les insuffisances de la PEV en tant qu'outil de cohérence des politiques extérieures. Bien qu'un chapitre des plans d'action soit consacré au renforcement de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité, ils présentent tout de même des lacunes limitant leur efficacité (A). Sur ce point, il est intéressant de savoir à quel niveau l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne pourrait avoir un impact positif pour une PEV plus efficace (B).

A. <u>Les insuffisances des dispositions des plans d'action relatives à la coopération sécuritaire en Méditerranée</u>

À travers ses plans d'action, la PEV consiste à explorer les nouvelles possibilités de familiarisation des voisins avec les objectifs et les instruments de la PESC et la capacité de les associer à certaines actions[903]. Malgré cet objectif, la coopération sur les questions de politique étrangère et de sécurité se traduit par un dialogue politique en matière de PESC (1) et, quant aux problèmes régionaux et internationaux, la prévention des conflits et la gestion des crises (2) restent insuffisantes.

[902] D. LUNCH, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », Publication IFRI, Programme de recherche Russie/CEI, Russie, CEI Visions, n° 2, avril 2005, p. 8.
[903] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 206.

1) Les insuffisances du renforcement de la coopération sur des questions de politique étrangère et de sécurité

Auparavant, l'articulation entre la PESC et le dialogue politique du PEM a été ambiguë, ceci en raison de l'immobilisme général du cadre politique et sécuritaire euro-méditerranéen, mais surtout de l'évolution progressive de la PESC. L'évolution vers une composante militaire à travers la PESD[904] a été regardée avec méfiance par les partenaires de Sud et n'a pu que susciter plus d'incompréhension[905]. En effet, la place de la Méditerranée dans le cadre de la PESC/PESD reste perçue comme source de menaces, ce qui prime sur l'approche de la coopération. Ainsi ces pays sont considérés comme sources de risques potentiels plutôt que comme partenaires à part entière dans la politique de sécurité[906]. Pour les partenaires méditerranéens, la PESD s'est détournée de son objectif principal, celui de la défense du territoire européen, pour évoluer vers une politique de défense avec une vocation de gestion des crises qui renvoie aux missions de Petersberg[907]. Dans sa deuxième partie, Paragraphe 4, la Déclaration des ministres de l'UEO du 19 juin 1992 décrit les missions qui la concernent comme des « *missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix et missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris de rétablissement de la paix* », ce qui est « *tout sauf modèle de la défense de territoire* »[908].

Le Traité de Lisbonne, reprenant les dispositions du traité établissant une constitution pour l'Europe, procède à une reformulation des missions de Petersberg dans le cadre opérationnel de la politique de défense de l'UE[909]. De plus, le mécanisme de la coopération

[904] L'évolution progressive du domaine de la PESC vers la défense commune s'inscrit dans l'objectif de permettre à l'UE de mener une politique de sécurité dans toutes ses dimensions, y compris le domaine militaire. Le chemin a été parcouru à partir du Traité de Maastricht ; les Conseils européens de Cologne et Helsinki, le Traité d'Amsterdam et de Nice, le Traité de Lisbonne en passant par le Sommet franco-britannique de Saint-Malo restent significatifs à cet égard.

[905] S. HAMMAMOUN, *La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb*, thèse pour le doctorat en droit public, Université de Perpignan Via Domitia, p. 397.

[906] S. BISCOP, « Ouvrir L'Europe au sud, La PESD et la sécurité euro-méditerranéenne », *PMCUE*, n° 465, février 2003, pp. 101-105, p. 103.

[907] *Ibid.*

[908] A. DE VASCONCELOS, « Respecter la sécurité en Méditerranée », in M. ORTEGA (dir), *L'avenir du dialogue euro-méditerranéen en matière de sécurité*, Institut d'études sur la sécurité de l'UEO, Occasional paper, n° 14, mars 2000.

[909] Selon l'article 43 § 1 (TUE), « *Les missions (…) dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de Conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les*

renforcée est autorisé[910]. Il fixe une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste sur le territoire d'un État membre ou en cas de catastrophes permettant de demander l'assistance d'un ou de plusieurs États membres de l'UE[911].

Dans ce contexte, les différents plans d'action proposent aux partenaires de « *participer activement au dialogue euro-méditerranéen sur la PESD au niveau du COPS et du groupe des Hauts fonctionnaires pour la coopération politique et de sécurité du partenariat euro Méditerranéen* »[912] et d'améliorer « *l'efficacité des institutions et conventions multilatérales, dans le but de renforcer la gouvernance mondiale* »[913]. Quant au plan d'action avec la Jordanie, il prévoit « *le développement et l'amélioration du dialogue politique et l'échange régulier d'informations sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)* »[914]. En dehors de ces dispositions à caractère vague et déclaratoire, les plans d'action ne proposent aucune modalité de concrétisation de ces objectifs. En définitive, la PEV a été présentée comme un cadre de cohérence permettant le rapprochement de la PESC des partenaires méditerranéens, mais les plans d'action adoptés sont restés insuffisants. Alors que certains responsables du Sud ont même évoqué le besoin d'une meilleure articulation de la PESD avec le PEM[915], aucune amélioration des mécanismes de consultation sur ces questions n'a

---

missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ».

[910] L'article 44 § 1 (TUE) dispose que « *Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission* ».

[911] Concernant la clause de solidarité, l'article 222 § 1 TFUE indique que « *L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour:*
a) - prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres ;
- protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste ;
- porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste ;
b) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine ».

[912] Plan d'action avec le Maroc (point 9), Tunisie (point 7), Jordanie (point 10) et Liban (point 8).

[913] *Ibid.*

[914] Plan d'action avec la Jordanie, point 10.

[915] T. FASSI FIHRI (ministre délégué aux Affaires étrangère et à la Coopération du Maroc), Intervention au cours du séminaire international sur « les perspectives du dialogue en matière de sécurité et de défense du Processus de Barcelone », Paris, 10 mai 2005, cité *in* R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 207.

été mise en œuvre dans les plans d'action. À ce titre, les plans d'action pourraient proposer la mise en place de sous-comités dans le cadre des accords pour se charger des domaines de la PESC et de la PESD ou de la prévention et de la gestion de conflits. Comme pour les questions de droits de l'homme, à titre d'exemple, cela permettrait d'instaurer un dialogue permanent en la matière. La mise en place de ce type de sous-comités assurerait aussi une meilleure cohérence des activités pour les différentes initiatives traitant des questions sécuritaires en Méditerranée (telles que le PEM, dialogue 5 +5…).

2) Les insuffisances des dispositions en matière de coopération sur les problèmes internationaux et régionaux

Bien que les plans d'action contiennent des dispositions relatives aux « problèmes internationaux et régionaux, à la prévention des conflits et à la gestion des crises » rendant possible la participation à certaines activités (a), cela ne permet pas de dépasser les lacunes d'une gestion bilatérale des enjeux sécuritaires régionaux (b).

a) La possibilité de participation des voisins à certaines activités de gestion et à la prévention des conflits

Bien que de nature bilatérale, la Commission tient tout de même à ce que la PEV s'implique dans les dossiers d'instabilité dans son voisinage de nature régionale. Elle essaie de mettre un instrument bilatéral tel que les plans d'action au service du traitement des questions régionales en Méditerranée. La Commission propose un dialogue plus étroit et plus ouvert sur la PESC, le développement de la PESD et une participation plus active de l'UE dans la recherche de solutions aux différents conflits de la région[916]. Elle considère qu'à côté des menaces communes pour la sécurité déjà évoquées, l'UE doit être en mesure « *d'assurer de plus en plus elle-même la stabilité, la prévention des conflits et la maîtrise des crises dans son arrière-cour, en dernière extrémité par le recours à la force sous le couvert d'un mandat des Nations unies* »[917].

Ainsi, les différents plans d'action insistent sur l'importance du dialogue politique autour des questions telles que les problèmes régionaux et internationaux et l'importance de la contribution « *aux efforts onusiens de résolution des conflits régionaux, de prévention des*

[916] COM(2003) 104, *préc*., p. 13 et 14.
[917] COM (2004) 101 final, *préc*., p. 27.

conflits et de gestion des crises »[918]. De plus, les plans d'action appellent à l'examen de la possibilité « *d'une participation à des actions de formation sur la prévention des conflits, la gestion des crises et des catastrophes naturelles ainsi qu'à des exercices et des opérations civiles et militaires de maintien de la paix, en coopération avec l'UE dans le cadre des l'ONU* ». Dans le plan d'action avec le Maroc, cela s'étend jusqu'à couvrir la participation à des formations de protection civile sur la prévention et la gestion des désastres naturels.

Pour l'UE, la gestion des crises désigne essentiellement « *les interventions destinées à mettre un terme aux conflits armés, à protéger les populations civiles et à reconstruire les territoires dévastés* ». Prévues au départ au niveau purement militaire, les opérations de gestion des crises combinent désormais les moyens militaires et civils susceptibles de rétablir le bon fonctionnement des services de l'État[919]. Dans le cadre de l'EUFOR[920], trois opérations ont été déployées : en Bosnie-Herzégovine, pour la force EUFOR Althea (2004) ; dans la République démocratique du Congo, pour la force EUFOR RD Congo (2006) ; au Tchad et en République centrafricaine, pour l'EUFOR Tchad/RCA (2007, officiellement 2008). L'UE a déployé trois missions civiles depuis 2003 (le contrôle de la frontière Rafah entre l'Égypte et la bande de Gaza, la mission de contrôle douanier autour de la Transnistrie et la mission de soutien à l'État de droit en Géorgie)[921].

Avec la multiplication des opérations de la PESD et des opérations de l'EUFOR[922], quelques pays partenaires de la PEV ont déjà mis à disposition certains effectifs dans ce cadre. Ainsi, l'Ukraine a déjà pris part aux Missions de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie et en Macédoine, et le Maroc a participé, à partir de 2004, à l'opération de crise en Bosnie dans le cadre d'EUFOR[923]. Une amélioration de la participation des voisins dans la gestion des crises nécessite impérativement la prise de mesures de confiance. Cela pourrait se faire à travers l'amélioration des échanges des informations sur les opérations PESD, et par la multiplication des formations dans le cadre civilo-militaire.

---

[918] Plan d'action avec le Maroc (point 9), Tunisie (point 7), Jordanie (point 10) et Liban (point 8).
[919] Q. PERRET, « L'Union européenne et la gestion des crises », Policy papers de la Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n° 21, 13 mars 2006, p. 1.
[920] L'EUFOR est la force opérationnelle de l'Union européenne. Les opérations de l'EUFOR s'inscrivent dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).
[921] M. LEFEBVRE, « La Politique européenne de voisinage : nouveau départ pour une ambition géopolitique », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 504, janvier 2007, p. 23.
[922] Voir note 529, ci-dessus.
[923] R. ROLOFF et S. BAUER, « Élargissement de l'UE, PESD, OTAN : vers une géométrie variable ? », I.F.R.I. *Politique étrangère*, 2007/2, page 389.

Quant à la prévention des conflits, malgré l'engagement de l'ensemble des plans d'action, le bilan n'est pas positif pour l'instant. La situation au Proche-Orient reste instable, la solution du problème saharien en stagnation. Pour les autres problèmes, le règlement des conflits est gelé en Transnistrie (Moldavie) et au Caucase (Géorgie, Haut Karabakh). Les conflits qui perdurent dans la proximité de l'UE créent, en l'occurrence, une certaine instabilité permanente qui risque de se dégrader rapidement comme cela a été le cas au Liban en 2006, en Géorgie, en 2008, et à Gaza, en 2009 où la politique de prévention des conflits et de gestion des crises a été mise à l'épreuve et n'a montré aucun réel potentiel. Ainsi, l'action de l'UE dans la prévention des conflits ne paraît pas efficace sauf lorsqu'elle dépasse le stade de la gestion *a posteriori* des conflits. Avec la persistance des risques d'une militarisation des conflits régionaux, l'UE n'a pas réussi à construire une réelle politique de prévention tant sur sa frontière orientale que dans son action face aux conflits de Gaza. Mais surtout, le conflit en Géorgie a bel et bien montré la limite de l'approche bilatérale de la PEV.

En définitive, à l'exception de l'action dans le cadre de la PESC pour le processus de paix et la stratégie commune pour la Méditerranée, peu de mesures ont été déployées avec efficacité, ne dépassant souvent pas le cadre déclaratoire[924]. Jusqu'ici, la PEV n'a pas contribué à la *résolution des conflits* dans les zones de voisinage de l'Est (comme dans la zone moldave) ou au Sud (dans les territoires palestiniens)[925]. Elle n'a pas permis, pour l'instant, une présence plus active des mécanismes régionaux ou multilatéraux pour résoudre les conflits et pour maintenir la paix.

b) L'efficacité limitée d'une gestion bilatérale des enjeux sécuritaires régionaux au Sud

L'un des problèmes majeurs de la PEV est que, contrairement au précédent partenariat euro-méditerranéen qui était basé sur le principe de la « régionalisation », elle souligne le « bilatéralisme différencié ». Ce changement d'approche ne met pas en avant le développement de la coopération régionale, et par suite, limite la contribution de l'UE à des dispositions comme le processus de paix au Moyen-Orient ou la lutte contre le terrorisme ou contre les ADM qui ont une vocation essentiellement régionale.

Le choix d'intégrer l'ensemble des zones de voisinage dans un seul cadre montre ses

[924] E. LANNON, *La dimension sécurité et de défense de la PEV*, *préc*., p. 193.
[925]COM (2006)726 final *préc*., p. 4.

limites. La fonction des questions sécuritaires à l'Est est complètement différente de celle au Sud, ce qui fait de la PEV un cadre sécuritaire à géométrie variable proposé sans distinction conceptuelle entre les voisins[926]. Pour certains, la PEV n'incite à aucune coopération régionale et a été conçue comme un cadre global réduit à donner un nouveau dynamisme aux relations bilatérales en favorisant la différenciation entre les partenaires et les convergences multilatérales[927]. Mais avec le défaut de climat convenable, l'absence de confiance est de plus en plus forte. L'expérience de la charte de sécurité est l'exemple type de cet échec à établir un climat de confiance susceptible de trouver un terrain d'entente régional sur les questions sécuritaires. Les plans d'action doivent comporter des mesures nécessaires pour améliorer la gestion des crises, la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.

Pour l'instant, la bilatéralisation des objectifs sécuritaires a montré ses limites en termes d'efficacité. Le lien entre l'approche de la PEV et l'« approche globale », avec les nouveaux concepts de « différenciation », n'est pas si évident. Il serait toujours avantageux que les pays voisins accomplissent des progrès à condition de ne pas remettre en cause toute l'approche régionale qui reste indispensable[928]. En effet, ce possible échec de la PEV a été évoqué par la Commission qui s'est remise en cause à partir de 2006 considérant que si la PEV ne peut contribuer à la résolution des conflits de la région, elle « *aura échoué dans l'une de ses missions fondamentales* »[929], notamment la prévention des conflits. De tels conflits peuvent mettre en danger la propre sécurité de l'Union.

Ainsi, comment la PEV pourrait-elle garantir un équilibre dans la gestion bilatérale des crises régionales tout en gardant une place adéquate pour la coopération multilatérale ? La question sécuritaire de la PEV reste le reflet d'une analyse interne de l'UE sur les relations avec les pays voisins du Sud. La PEV atteint ainsi son objectif d'éloigner ou de repousser les menaces loin de sa frontière sans s'attaquer aux origines politiques. Cela ne garantit, en aucun cas, un mécanisme de prévention des conflits et, le cas échéant, une solution des problèmes régionaux réels. Tant que le cadre euro-méditerranéen est en place, les réponses

[926] T. BALZACQ, *La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable*, *préc*., p. 58.
[927] F. TERPAN, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, La documentation française, Paris 2010, p. 65.
[928] R. BALFOUR, « Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue », European Union Institute for Security Studies, Occasional Papers, p. 52.
[929] COM (2006) 726, *préc*., p. 10.

aux menaces sécuritaires ne peuvent pas être bilatérales.

Le rapport de 2008 sur la mise en œuvre de la SES a établi un lien de convergence et un rapprochement entre la PEV, l'UpM et le Partenariat oriental. Cependant, l'UE n'a pas réussi à joindre toutes les composantes de son action extérieure pour agir d'une façon efficace face aux crises régionales. Une approche euro-centrée et une mise en œuvre bilatérale des objectifs de la SES par la PEV montrent un certain enfermement de l'UE dans une logique sécuritaire pour le moins stérilisante au niveau conceptuel et non efficace au niveau pratique. Si l'interdépendance des menaces au niveau international ne peut plus être abordée d'une manière unilatérale, une approche multilatérale s'avère essentielle dans le cas particulier de la Méditerranée, et par leur nature, les conflits et les crises ne peuvent pas être encadrés par une simple coopération bilatérale. Le bilatéralisme reste une nécessité pour un approfondissement progressif de la coopération technique dans des domaines bien précis. L'approche globale de la question sécuritaire ne doit pas être réduite à l'échelle de la coopération bilatérale, comme c'est le cas dans les plans d'action de la PEV.

L'approche sécuritaire de voisinage devient donc réductrice à l'égard de la complexité des questions de sécurité et de stabilité avec les voisins du Sud. Toutefois, la PEV n'a pas répondu aux différentes attentes de ses voisins, ce qui induit la tentation de renforcer l'approche sécuritaire après la présidence allemande de l'UE du Conseil en 2007[930]. Avec la nature régionale des questions sécuritaires et stratégiques, le vrai handicap de la PEV est donc de constater que la sécurité dans les pays du Sud et dans l'UE (notamment en raison de la proximité) ne peut pas se résumer à une simple stabilisation économique ou commerciale. Cette mise en œuvre bilatérale des objectifs de la SES vient confirmer la différenciation entre les pays du Maghreb et du Machrek. Pour les pays de Maghreb (Tunisie et Maroc), on se concentre sur les questions *de Soft Security* telles que l'immigration illégale et la criminalité organisée. Dans ces pays, l'UE s'appuie sur des plans d'action différenciés pour faire face bilatéralement aux menaces transnationales de déstabilisation. En raison de l'échec de la démarche barcelonaise, avec des objectifs stratégiques et globaux, le recours à une mise en œuvre bilatérale d'objectifs sécuritaires de l'Union s'imposait[931].

[930] B. LIPPERT, « Beefing up. the ENP: Towards a Modernization and stability partnership », in: *The International Spectator*, Vol. 41, n°. 4, 2006, p. 85-100, p. 87.

[931] La différenciation devient contre-productive et peu efficace face à des questions sécuritaires d'ordre stratégique. Avec une telle approbation, la coopération sur les questions du *Hard Security* sera marginalisée.

B. La valeur ajoutée du Traité de Lisbonne pour une interférence accentuée entre la PEV et la PESC

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne est censée donner une nouvelle impulsion au développement de la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC), anciennement Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). Tout en maintenant la mainmise des États membres sur l'essentiel des dimensions de l'ancien deuxième pilier (PESC), à travers le maintien du vote à l'unanimité, le Traité de Lisbonne apporte aussi un certain nombre d'innovations en matière de politique étrangère. La plus importante a été la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité[932] (HR), avec une « double casquette » : exercer la fonction de Vice-président de la Commission en charge des relations extérieures et présider le Conseil des Affaires étrangères. De plus, la création du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE)[933], devient le fondement d'une diplomatie européenne sur laquelle peut s'appuyer l'UE dans son action internationale.

C'est la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission européenne, Catherine Ashton, qui effectue, elle-même, la synthèse de sa propre fonction en précisant qu'il convient : « *de renforcer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. Le futur Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) aura pour objectif la promotion de l'approche globale des crises et le développement de nouvelles synergies. Il visera à répondre aux enjeux que constituent le lien entre sécurité et développement, la capacité de réaction rapide, la transition entre l'immédiate sortie de crise, la reconstruction et l'appui de long terme, ainsi*

Les acquis de la bilatéralisation ne sont pas un atout lorsqu'on aborde des questions sécuritaires avec les voisins du Proche-Orient.

[932] Le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité est le nom retenu par le Traité de Lisbonne, décidé le 23 juin 2007 par le Conseil européen, afin de remplacer le terme de « ministre des Affaires étrangères de l'Union » qui était prévu par le traité, établissant une constitution pour l'Europe, sans pourtant changer ses attributions et ses compétences.

[933]La création du service européen pour l'action extérieure (SEAE ou simplement Service extérieur) découle de l'article 27, § 3 (TUE), introduit par le Traité de Lisbonne : « *Dans l'accomplissement de son mandat, le Haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du Haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission* ».

que la corrélation des dimensions internes et externes de la sécurité »[934].

En effet, selon les dispositions du Traité de Lisbonne, le Haut représentant est amené à jouer un rôle clé dans les nouvelles structures. C'est de lui que dépendra, pour l'essentiel, le *leadership* de la politique internationale[935] et la responsabilité du service des relations extérieures, organisme interne et externe de la diplomatie européenne. L'ensemble de la gestion de crise décrit plus haut, est, pour la Haute représentante, l'assurance de pouvoir agir concrètement sur le théâtre de la crise, en parfaite cohérence avec les pistes tracées ou les efforts déjà réalisés dans le champ diplomatique et dans la prévention des crises par les acteurs de ce service.

Concernant le service, c'est un organe institutionnel de l'UE placé sous l'autorité du Haut représentant. Il constituera le service diplomatique, à la fois à Bruxelles et à l'étranger. Ce service est le corollaire logique de la double casquette du Haut représentant permettant le rapprochement administratif des structures de la Commission et du Conseil en matière de relations extérieures. En effet, l'absorption en administration centrale de certains services du Secrétariat général du Conseil (DG E : relations économiques extérieures et PESC) et de la Commission (Direction générale Relations extérieures), des délégations à l'étranger et des délégations de la Commission, va renforcer l'aspect cohérent de la PEV[936].

En définitive, le Traité de Lisbonne va vraisemblablement permettre de renforcer la politique de l'Union et doter celle-ci de moyens d'action plus efficaces. Dans l'attente des premiers bilans de la mise en œuvre du poste du Haut représentant et du service de relations extérieures, il est encore prématuré d'évaluer l'impact réel et concret de cette nouvelle architecture sur l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Pour l'instant, et à titre d'exemple des effets directs de la double casquette, la cohérence et l'efficacité de

[934] C. ASHTON, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission européenne, préface dans *Quelle défense européenne en 2020 ?*, *préc*., pp. 7-9, p. 8.

[935] Á. DE VASCONCELOS, « La défense au-delà du modèle transatlantique » dans *Quelle défense européenne en 2020 ?*, *préc*., p. 13.

[936] Cela n'est que le corollaire et la concrétisation de tout le rapprochement inter-piliers qui devenait indispensable avec la fusion de ceux-ci et l'élargissement de la méthode communautaire sur l'ensemble de l'activité de l'UE. Les nouvelles structures et procédures du Traité de Lisbonne vont permettre de franchir un pas décisif dans l'amélioration de la cohérence entre les différentes politiques de l'action extérieure. En premier lieu, la relation établie entre la présidence permanente du Conseil européen et le HR permet une meilleure cohérence entre le travail du Conseil des Affaires étrangères et du Conseil européen. En deuxième lieu, même si le Conseil reste l'acteur principal de la PESC, la double casquette du HR et le nouveau service permettent une meilleure mise en œuvre de l'action de la PESC et aussi de la PEV orchestrée par la Commission.

l'action internationale vont être facilitées car le rôle de la Commission européenne dans la PESC et la PSDC n'est pas négligeable. C'est elle qui gère le budget de la PESC, qui finance toutes les opérations et joue un rôle important dans la prévention et la gestion des crises[937]. Dans la situation actuelle, une ouverture plus engagée de la PSDC à la participation des partenaires méditerranéens de l'UE serait de les rendre moins suspects dans la politique de sécurité de l'Union. Ce processus pourrait finalement aboutir progressivement à l'établissement d'arrangements euro-méditerranéens pour la gestion de crise[938].

En ce qui concerne notre étude, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ne peut qu'être bénéfique pour la PEV en tant qu'outil inter-piliers s'inscrivant dans la logique même de ces restructurations. Rappelons que la PEV a été élaborée au même moment que la réflexion sur le projet du « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » où le voisinage fut placé dans le corps des traités, à travers la référence aux accords dits de voisinage. Comme on l'a déjà vu auparavant, la PEV est, en soi, l'exemple type de la nouvelle volonté de l'UE de mettre en place des politiques permettant plus de cohérence dans l'action extérieure, surtout après l'échec des stratégies communes et sous l'influence de la SES. Le potentiel du développement de la dimension PESC dans la PEV, et notamment dans les plans d'action, sera l'un des baromètres principaux de l'évaluation de la réussite et de l'efficacité de la nouvelle architecture.

En revanche, même si le Traité de Lisbonne va certainement améliorer l'efficacité de la PEV, le choix de mettre en œuvre la stratégie sécuritaire exclusivement à travers une politique européenne mérite d'être réévalué. Privilégier la PEV signifie implicitement l'échec de la réalisation des objectifs dans un cadre multilatéral ou régional ou même dans le cadre de l'action PESC en Méditerranée. Mais s'il reste clair que les systèmes multilatéraux n'ont pas permis de prendre en compte les préoccupations sécuritaires de l'UE, la question qui se pose est de savoir si la méthodologie de la PEV, fondée essentiellement sur des plans d'action bilatéraux, permettra d'appliquer les objectifs de la SES et de répondre aux défis sécuritaires en Méditerranée.

Avec une PEV qui a montré les faiblesses de son étendue géographique et ses limites structurelles (liées à sa nature et à ses objectifs fixés), l'action en faveur d'une sécurité

[937] Á. DE VASCONCELOS, *Dix priorités pour les dix prochaines années*, *préc.*, pp. 177-188, p. 180.
[938] S. BISCOP, « Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security », *Security Dialogue*, vol. 34, n° 2, juin 2003, p. 183-197.

régionale en Méditerranée et une analyse des alternatives pour atténuer le déficit stratégique européen dans la région deviennent incontournables. Tout en défendant le principe selon lequel la coopération euro-méditerranéenne doit rester l'axe principal des relations autour de la Méditerranée, le simple retour à la coopération euro-méditerranéenne dans l'ère barcelonaise ou le simple recours à la nouvelle coopération dans le cadre de l'UpM ne permettront pas le dépassement du problème de l'efficacité des relations euro-méditerranéennes.

En définitive, la situation de sécurité dans la région doit être comprise en rapport avec l'absence d'un processus de paix mais aussi d'une réelle démocratisation[939]. L'UE devrait aussi essayer de trouver un équilibre entre la conception de la méthodologie de la PEV – une méthodologie si bilatérale – et les objectifs globaux de la stratégie européenne de sécurité. Les nouveaux développements dans les domaines de la politique européenne de sécurité et de la politique de défense nécessitent un retour à une approche régionale globale de sécurité en Méditerranée, dans le cadre méditerranéen *stricto sensu* sans jamais rompre avec celui-ci[940]. Le rééquilibrage des relations euro-méditerranéennes au niveau régional par la sous-régionalisation au Maghreb et l'ouverture au Machrek respecte à la fois la méthode et les objectifs de la PEV. C'est une différenciation qui prend en compte les besoins de chacun des sous-groupes du Sud. À l'image de l'évolution actuelle de l'Union européenne (à géométrie variable), le principe de la différenciation a été bel et bien introduit par la PEV dans les relations euro-méditerranéennes et devrait s'appliquer aux cadres régionaux et sous-régionaux.

Section 2 : La nécessité d'initiatives régionalisées complémentaires garantissant la mise en œuvre des objectifs sécuritaires de l'UE

Les démonstrations précédentes indiquent clairement que, même si la question sécuritaire dans le cadre euro-méditerranéen ou dans l'action extérieure de l'UE n'a pas porté ses fruits, elle ne pourrait pas se réduire à une coopération bilatérale dans le cadre des plans d'action de la PEV. Il faut envisager un cadre stratégique dans lequel une attention

[939] R. BALFOUR, « Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue », Paris, European Union, Institute for Security Studies, Occasional Papers n° 52, p. 48.
[940] *Ibid.*

particulière devra être accordée à la Méditerranée. Or, comme le souligne François Daguzan, « *le PEM, sous sa forme indivisible n'est plus viable* »[941]. L'abandon partiel de la démarche barcelonaise et le bilan des premières années de l'UpM prouvent l'affaiblissement de la logique du processus et montrent que ces initiatives n'ont été que contre-productives et ont entraîné une perte d'efficacité. Des solutions d'accompagnement, plutôt que des alternatives globales, s'imposent pour les relations euro-méditerranéennes articulées à la PEV qui reste l'outil principal de la mise en œuvre de la SES. Or, si les euro-méditerranéens doivent, par principe, demeurer, il faut pouvoir surmonter les blocages par un cadre politique approprié à travers la recherche de nouvelles formes de coopération sous-régionale.

Ainsi, si le simple retour à l'équation barcelonaise n'est pas réaliste, il reste difficile de prendre en compte les véritables enjeux au Sud. Une nouvelle réflexion doit être entamée. Il faudrait trouver une formule pour un retour aux objectifs fondamentaux de la SES sans un passage par la seule PEV ou par la seule coopération sécuritaire euro-méditerranéenne. Cette thèse plaide en faveur d'une nouvelle régionalisation de la coopération et nécessite une certaine atténuation de la dimension globale et indivisible euro-méditerranéenne, à travers une différenciation du dialogue politique euro-méditerranéen.

La différenciation entre le Maghreb et le Machrek est un constat qui n'a jamais été pris en compte au sein du cadre euro-méditerranéen. Le terme arabe « Machrek » (l'Orient) ne délimite pas de façon plus précise la région, sa frontière s'arrêtant à la Péninsule du Sinaï, ou bien, quand il inclut l'Égypte et le Soudan, à une ligne le séparant du « Maghreb » (l'Occident) qui traverse la Libye. Pour le Maghreb, géographiquement, deux cadres sont souvent évoqués et limitent le choix entre le Maghreb central (Tunisie, Algérie et Maroc) et le Grand Maghreb (Libye, Tunisie, Algérie, Maroc et Mauritanie). Les différenciations régionales et sous-régionales prennent tout leur sens et doivent accompagner la différenciation bilatérale introduite par la PEV. À ce stade, deux régions dans les pays du Sud, le Maghreb et le Machrek, appellent à des actions différenciées. Certains ont soutenu le renforcement des relations euro-maghrébines et d'autres ont défendu l'idée d'une nouvelle politique européenne au Moyen-Orient. Or, la démarche la plus pertinente nécessite un parallélisme dans la proposition globale des deux renforcements. En effet, le renouveau du dialogue politique et sécuritaire euro-méditerranéen requiert une institutionnalisation du

[941] J.-F. DAGUZAN, *La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique*, Défense nationale, mai 2004, p. 108.

dialogue euro-maghrébin, qui permettra la prise en compte de la spécificité de la région dans le cadre euro-méditerranéen global (§1). À côté, l'élargissement du cadre relationnel au Moyen-Orient, au-delà même du cadre strictement méditerranéen, permettra de répondre à la dimension des problèmes dans cette zone (§2).

§ 1. - Le dialogue politique renforcé avec le Maghreb pour une mise en œuvre sous-régionale des objectifs sécuritaires

Si la Méditerranée représente globalement une zone d'action prioritaire de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'UE, le Moyen-Orient a retenu l'attention de la diplomatie européenne[942]. La stratégie multilatérale euro-méditerranéenne, où ont primé les questions du Moyen-Orient, a empêché la prise en compte de la spécificité de la sous-région maghrébine et, en l'occurrence, l'institutionnalisation d'un dialogue euro-maghrébin spécifique[943]. Si cette étude plaide en faveur d'un réel renforcement du dialogue euro-maghrébin, elle s'efforce aussi de placer la « *spécificité maghrébine* »[944] dans le cadre des relations euro-méditerranéennes.

La spécificité du Maghreb n'est pas seulement le fruit de la différenciation liée au contexte historique de la composante maghrébine en particulier, mais aussi celui de la différenciation objective liée à une réussite maghrébine nettement supérieure à celle du Moyen-Orient[945]. Toutefois, toute proposition d'une institutionnalisation du cadre euro-maghrébin reste indispensable pour la prise en compte des spécificités sécuritaires et politiques du Maghreb (A) et devrait rester une composante du cadre euro-méditerranéen global (B).

A. L'intérêt de la prise en compte de la spécificité de la région à travers l'institutionnalisation du dialogue euro-maghrébin

Même si l'institutionnalisation du dialogue euro-maghrébin, qui a été évoquée, n'a jamais été avancée dans un cadre unifié, elle reste d'actualité et semble être indispensable pour la prise en compte des intérêts sécuritaires de l'UE, tout en respectant les attentes des

[942] Dès l'origine de la PESC, le Conseil européen de Lisbonne de juin 2002, fixant le domaine des actions communes a bel et bien différencié les deux zones sous-régionales moyen-orientale et maghrébine.
[943] N. MENIAOUI, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euro-maghrébin* », *préc*., p. 362.
[944] *Ibid.*, p. 10.
[945] Le statut avancé proposé au Maroc et à la Tunisie en témoigne.

pays voisins maghrébins. En effet, tout en contribuant au renforcement de l'intégration Sud-Sud intermaghrébine qui reste indispensable pour une coopération plus efficace avec l'ensemble des pays de la zone (1), cette structuration permettra d'entamer un dialogue sur les priorités sécuritaires dans la région du Maghreb (2).

1) Le renforcement du dialogue euro-maghrébin indispensable pour l'intégration Sud-Sud intermaghrébine

L'intégration régionale Sud-Sud a été présentée comme l'un des objectifs de la coopération de l'UE avec les pays de la Méditerranée. La Déclaration de Barcelone et la Déclaration de Paris ont, toutes les deux, appelé à promouvoir la coopération et l'intégration régionale. Les plans d'action se limitent à appeler à la promotion de l'intégration économique et commerciale intra-régionale (notamment au sein du Processus d'Agadir) et à l'intensification de la coopération au sein des institutions régionales maghrébines, (tel l'engagement rapide vers un support d'intégration Sud- Sud), sans réelle efficacité[946]. Dans le cadre du PEM et de l'UpM, le soutien à l'intégration Sud-Sud est faible, d'autant que les instruments institutionnels euro-méditerranéens sont adaptés à une logique Nord-Sud.

En effet, l'intégration régionale Sud-Sud se présente comme le moyen pour promouvoir une coopération interne approfondie entre les pays du Sud en vue de développer simultanément les liens économiques et politiques. Une coopération Sud-Sud réussie permettrait une meilleure appréhension des enjeux de la coopération Nord-Sud. Au Machrek, la subrégionalisation est tout simplement impossible sans une normalisation des relations entre les pays du Machrek et Israël. Tant qu'une solution pour la paix n'aura pas été trouvée, toute sous-régionalisation restera non-envisageable[947]. La coopération Sud-Sud au Machrek n'est que le corollaire de l'établissement définitif et durable de la paix dans la région. Dans son livre *The New Middle East* (1993)[948], Shimon Peres (actuel président de l'État d'Israël et ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement d'Itzhak Rabin), plaidait pour une coopération économique entre les pays arabes limitrophes de l'État hébreu (Liban, Syrie, Jordanie, Égypte et les palestiniens) avec une infrastructure commune et une ouverture des frontières. Ce type de coopération sous-régionale a été vraisemblablement le

[946] Plan d'action Maroc point 12.
[947] La proposition de la Commission, en 1993, d'un accord de libre-échange entre les pays du Machrek pour créer une coopération économique sous-régionale est absolument impossible dans les années à venir. Voir chapitre 2 du Titre 1 de la première partie.
[948] S. PERES, A. NAOR, *The New Middle East*, édition reliée - décembre 1993, (ISBN 0-8050-3323-8).

fruit de la confiance dans la réussite du processus de paix. L'exemple égyptien montre la difficile normalisation économique et culturelle entre un de ces pays et Israël, trente ans après la signature des accords de Camp David, en 1978. Seule une paix durable, permanente pourrait créer un climat de confiance entre les différents peuples de la région.

Quant au Maghreb, même si le processus n'a pas été une réussite pour l'instant, les difficultés restent moins compliquées à dépasser qu'au Machrek. Les processus d'intégration en Europe ou ailleurs ont montré leur potentiel pour stimuler un climat de confiance international et d'apaisement des tensions entre les pays, permettant l'établissement d'un apaisement régional indispensable pour le développement économique et la stabilité politique. Dans le cas spécifique du Maghreb, bien que certaines conditions pour le lancement de ce type de coopération sous-régionale soient bien réunies, des difficultés politiques persistent, notamment le problème du Sahara et son impact sur les relations entre l'Algérie et le Maroc, mais aussi entre le Maroc et certains États membres, en particulier l'Espagne. Pour l'instant, il reste évident que les cadres institutionnels présents dans la région sont insuffisants parce qu'ils ne permettent pas d'avancer vers une intégration du Maghreb et l'Union du Maghreb arabe (UMA) n'a pas pu, jusqu'à présent, fonctionner de manière efficace. Une réunion de chefs d'État, qui devait se tenir à Alger en décembre 2003, a été annulée et un nouveau sommet du même format, prévu à Tripoli en mai 2005, a été également reporté.

En outre, l'accord d'Agadir pour la libéralisation du commerce souffre de l'absence des composantes géopolitiques nécessaires. Mais, pour l'instant, avec le problème du Sahara, l'UMA[949] a été un échec et la réalisation de l'objectif de la création d'une ZLE, puis d'une union douanière, n'a pas abouti. Pour le Maroc, l'Algérie ne respecte pas l'intégrité territoriale de son pays[950]. La réalisation de grands projets dans le cadre de l'UpM pourrait contribuer à l'ouverture politique entre ces pays et à une structuration sous-régionale de la zone. Cela passerait notamment par la mise en œuvre effective des projets environnementaux et énergétiques avec l'aide à la création de nouveaux pôles en Méditerranée autour des axes prioritaires, comme les autoroutes de la mer, la dépollution de

[949] L'acte constitutif de l'UMA a été signé au Maroc en 1989, entre le Maroc, la Libye, la Mauritanie et la Tunisie.
[950] M. ROUSSET, *La Gazette du Maroc*, juin 2003 (cité dans L. BEURDELEY, *L'Union européenne et ses périphéries : entre intégration et nouvelle politique de voisinage*, *préc*., p. 575).

la Méditerranée, un plan solaire méditerranéen (PSM)[951].

La multitude d'initiatives montre que les conditions sont toujours réunies pour une ébauche sous-régionale maghrébine. Tous les auteurs sont d'accord sur l'importance d'une intégration régionale[952], et bon nombre d'entre eux sont d'avis que la réussite d'une telle intégration est une solution possible à l'impasse dans laquelle se trouvent les pays de la région[953]. La situation ne s'est visiblement pas améliorée ces dernières années[954]. Bien que ces pays ne soient pas directement affectés par les problèmes du Moyen-Orient, ils ont connu des évolutions différentes, avec une timide ouverture au Maroc, un processus de réconciliation nationale en Algérie et un immobilisme en Tunisie[955]

Dans l'état actuel des choses, le cadre subrégional maghrébin n'a pas conduit à des résultats satisfaisants. L'UMA n'existe qu'officiellement. L'Accord d'Agadir n'a pas pu mettre en place une ZLE à l'échéance de 2006. L'engagement de l'UE à travers son dialogue euro-maghrébin pourrait-il permettre la promotion d'un climat de confiance simultanée entre l'UE, premier partenaire économique des pays de la région et ces mêmes pays? Une fois la confiance établie, le rôle de l'UE sera primordial pour garantir un processus d'intégration, qui ne pourra être que bénéfique pour la sécurité vue sous une conception globale.

Il est à noter que la concentration sur une intégration Sud-Sud pourrait aussi se faire au niveau sectoriel, ce qui permettrait, entre autres, une convergence actuellement difficile

[951] Le Plan Solaire Méditerranéen (PSM) est un projet de renforcement de la production énergétique solaire du pourtour de la Méditerranée (Maghreb et Moyen-Orient). S'inscrivant dans la démarche *Trans-Mediterranean Renewable Energy Cooperation*, il vise à produire et transporter, à des coûts globalement raisonnables de l'électricité en Afrique et aussi, pour partie, vers l'Europe.

[952] Pour certains auteurs, une des raisons principales des problèmes dans les pays maghrébins est l'absence de rapprochement régional. Pour d'autres, l'impact est plus national et l'imposition de la mise en œuvre d'une intégration régionale est la conséquence de l'intérêt des régimes en place à maintenir la tension et la stagnation régionale en vue du renforcement de leur légitimité. Les derniers scrutins électoraux – les scrutins présidentiels et législatifs de Tunisie et d'Algérie – sont témoins de cette stratégie de stagnation. Les avancées démocratiques annoncées doivent être nuancées avec le maintien de pratiques de gouvernance basées sur la loyauté au monarque.

[953] M. ORTEGA, *La contribution de l'Union européenne à la stabilité de son voisinage : le cas du Maghreb*, *préc.*, p. 2.

[954] Le rapport des Nations Unies sur le développement humain de 2006 place les trois pays du Maghreb à un niveau de développement moyen, aux postes 87 pour la Tunisie, 102 pour l'Algérie, et 123 pour le Maroc, soit à des niveaux inférieurs à ceux de la Chine, du Pérou et de l'Ukraine. Tous ces pays ont des populations très jeunes, des carences sérieuses au niveau de la santé et de l'éducation et, dans une plus vaste mesure, sont en marge des processus de la mondialisation. Par conséquent, ils souffrent d'une forte tendance à l'émigration vers l'Europe, mais sont également une terre d'immigration pour les populations d'Afrique subsaharienne, ce qui les transforme en lieu de passage.

[955] M. ORTEGA, *La contribution de l'Union européenne à la stabilité de son voisinage : le cas du Maghreb*, *préc.*, p. 6.

entre la PEV et l'UpM. La PEV avait proposé préalablement à l'UpM une forme de coopération énergétique, dans le contexte du partenariat euro-méditerranéen, en particulier avec la création d'un marché euro-maghrébin de l'électricité qui aurait pu être complété par un marché du gaz et des réseaux euro-méditerranéens homologués[956].

2) Une meilleure coopération subrégionale indispensable au renforcement des relations euro-maghrébines

Cette structuration pourrait permettre une atténuation de l'emprise des enjeux moyen-orientaux et un engagement plus étroit de l'UE dans la recherche d'une solution au problème du Sahara occidental (a). D'autre part, elle permettrait aussi une coopération sécuritaire renforcée entre l'UE et les pays du Maghreb (b).

a) Une atténuation des enjeux moyen-orientaux sur les relations euro-maghrébines à travers une implication européenne plus étroite dans le problème du Sahara occidental

L'UE envisageait, parmi les objectifs principaux à la fois du PEM, de la SES et de la PEV, la résolution des conflits et de l'instabilité régionale. Bien que les différents textes évoquent des conflits au pluriel, nous constatons clairement que l'instauration d'instabilité au Moyen-Orient est au centre des conflits à résoudre, où l'UE s'est pleinement engagée. Même si la situation au Proche-Orient reste préoccupante au niveau international en général, et dans le monde arabe en particulier, les pays du Maghreb ne subissent pas directement l'impact de la complication de cette situation. En effet, cette absence de la dimension maghrébine dans le cadre euro-méditerranéen a été néfaste pour le plein engagement de l'UE dans la réduction des tensions politiques (par rapport à l'engagement en Moyen-Orient) empêchant l'intégration politique et économique des pays du Maghreb.

Or, c'est le problème du Sahara occidental opposant le Maroc, d'une part, le Front Polisario et l'Algérie, d'autre part, qui continue d'être l'obstacle principal à un dialogue politique euro-maghrébin et intermaghrébin réussi. En effet, depuis 1975, le Maroc revendique le rattachement de l'ancienne colonie espagnole occidentale et s'oppose au Front Polisario, luttant pour l'indépendance de ce territoire désertique de 266 000 km². À la suite de la décolonisation, le Sahara est devenu le point de discorde structurel entre les pays riverains : le Maroc, l'Algérie et la Mauritanie, ce qui empêche toute possibilité de

[956] COM(2004) 373, *préc*., p. 19.

coopération régionale. À partir de 1976, des conflits opposent les armées marocaines et algériennes entraînant la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays. En 1979, la Mauritanie sort du conflit laissant place à une consolidation du conflit entre l'Algérie et le Maroc et une accentuation des revendications nationales réciproques. En 1981, le référendum dans les territoires sahraouis se présente comme l'unique moyen pour le règlement de la question sans pour autant résoudre le différend sur la composition du corps électoral.

La proximité avec l'UE ainsi que les intérêts économiques d'une solution au Sahara (avec une impulsion de la part de l'UE) pourraient rapidement remettre en marche une intégration Sud-Sud entre les pays du Maghreb. L'implication de la diplomatie européenne au Maghreb reste plus efficace qu'au Moyen-Orient, compte tenu du rôle qu'y jouent les États-Unis. L'enjeu autour de la question du « Sahara Occidental » est le véritable défi de la diplomatie européenne. Toute réussite dans la résolution de ce conflit donnera plus de crédibilité à l'UE pour qu'elle participe pleinement à la résolution des conflits du Moyen-Orient. Dans le but de progresser vers ces objectifs, l'Union pourrait proposer la création d'un cadre multilatéral de négociation pour le Sahara occidental, où le Maroc et le front Polisario discuteraient entre eux, avec l'Algérie, l'Espagne, les États-Unis, la France, les Nations-Unies et l'Union Européenne.

À ce stade, les États membres de l'Union devraient commencer par élaborer une position commune, fondée sur des principes consensuels pour résoudre le problème du « Sahara Occidental ». L'Espagne et la France, restant les deux pays les plus impliqués, doivent agir afin de rapprocher leur position. En effet, la France privilégie la stabilité du Maroc, donc la possession du territoire, tandis que l'Espagne insiste sur la libre détermination du peuple sahraoui, comme unique formule possible. Il faut donc que les pays européens convergent vers une approche consensuelle du problème du Sahara. Toutefois, aucun accord ne sera efficace tant qu'il n'assurera pas à la fois une solution pacifique au conflit, une négociation entre les parties, dans un cadre multilatéral soutenu par l'UE et ses États membres, et leur engagement à garantir le respect du résultat du référendum au Sahara[957].

[957] M. ORTEGA, « La contribution de l'Union européenne à la stabilité de son voisinage : le cas du Maghreb », Institute for Security Studies Analysis - Novembre 2006, p. 3.

Quoi qu'il en soit, tout projet de rapprochement régional avec le Maghreb doit commencer par aborder, au niveau européen, le conflit du Sahara occidental. Ce différend a divisé les pays européens, ceux de la Ligue arabe, de l'Union africaine et les Nations-Unies, qui ne sont pas parvenus à régler cette affaire, sur laquelle James Baker a travaillé longtemps en tant que représentant du Secrétaire général de l'ONU. Pour faire progresser le règlement de cette question, qui serait sans doute très avantageux pour les Maghrébins et pour les Européens, l'Union devrait s'impliquer davantage.

b) Une coopération sous-régionale renforcée sur les « menaces communes » au Maghreb

Dans le cadre global euro-méditerranéen, les menaces communes définies par la SES et reprises par la PEV ne s'appliquent pas d'une façon homogène dans les composantes géographiques de la Méditerranée. En effet, au Moyen-Orient, les questions sont prioritairement liées au processus de paix et à la prolifération des ADM, alors que les pays du Maghreb subissent l'impact de l'accentuation du contrôle de la migration et de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. À travers la PEV, l'UE montre son intention de « délocaliser » la gestion des flux migratoires maghrébins et sub-sahariens. L'approche fortement bilatérale et sécuritaire du Maghreb sur des questions primordiales pour la sécurité de l'UE empêche la dynamique relationnelle euro-maghrébine. Ceci explique en partie pourquoi l'accueil de la PEV dans les pays du Maghreb a été très réservé[958].

Face à un cercle vicieux où le dialogue euro-méditerranéen global paraît peu opérant et le dialogue de la PEV fortement bilatéral, le renforcement structuré du dialogue euro-maghrébin engendrerait une coopération sous-régionale efficace dans un climat de confiance réciproque. En réalité, cela permettrait d'avancer vers une atténuation du cadre global euro-méditerranéen, source de tous les problèmes qui entourent le bassin méditerranéen et vers une prise de conscience subrégionale des questions sécuritaires, même si la plupart des pays sont concernés par ces problèmes.

Il semble donc possible de proposer des coopérations renforcées à un groupe d'États souhaitant aller plus loin, ensemble, dans un domaine précis (qu'il soit politique ou technique), qui se propageront dans d'autres pays, engagés dans le cadre euro-méditerranéen global. Aujourd'hui, le Maghreb apparaît comme la partie de la Méditerranée avec laquelle il

[958] N. MENIAOUI, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euro-maghrébin*, Thèse, *préc*., p. 362.

serait possible d'ouvrir des coopérations en matière de sécurité, de lutte anti-terroriste, mais aussi de projets sociaux ou de protection de l'environnement. En définitive, le Maghreb, dans son étendue euro-méditerranéenne, est bien adapté à une éventuelle coopération renforcée euro-maghrébine par rapport au seuil euro-méditerranéen en matière économique, environnementale et énergétique, mais aussi en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme[959]. La réussite d'une telle coopération sous-régionale permettrai-t-elle un passage du cas particulier maghrébin au cadre méditerranéen ? Une institutionnalisation du dialogue euro-maghrébin, sous la forme d'une composante intégrée dans le cadre global euro-méditerranéen, permettrai une revalorisation de la sécurité globale comme ligne directrice conceptuelle opérationnelle pour l'action de l'UE dans son voisinage méditerranéen.

B. Une institutionnalisation du dialogue euro-maghrébin comme composante de la coopération euro-méditerranéenne globale

Une fois exposé l'intérêt du dialogue euro-maghrébin, la question se pose de la manière dont ce dialogue pourrait être institutionnalisé. La possibilité de renforcement des relations euro-maghrébines est avancée face à la stagnation du cadre euro-méditerranéen global, mais surtout après l'échec du Sommet de Barcelone de 2005[960]. Deux options sont toujours envisageables. La première est celle d'un retour au dialogue (5+5) et la deuxième est l'institutionnalisation de la coopération sous-régionale, comme composante incluse dans le cadre euro-méditerranéen.

Pour le premier choix, une redéfinition élargie du dialogue du groupe (5+5), est avancée à chaque fois à propos de la question du dialogue euro-maghrébin. La référence au dialogue (5+5) s'impose *de facto*, d'autant qu'il reste le plus ancien cadre de coopération en Méditerranée occidentale. Le dialogue (5+5) est un cadre qui regroupe seulement dix pays riverains du bassin occidental de la Méditerranée[961]. Au départ, c'était un dialogue (5+4),

[959] J.-F. DAGUZAN, *La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique*, Défense nationale, mai 2004, p. 110.

[960] Lors d'un séminaire sur « Le Maghreb et l'UE, vers un partenariat privilégié », organisé par l'Institut de sécurité de l'UE, la plupart des participants ont clairement soutenu le renforcement des relations de l'UE avec la région du Maghreb sans pourtant préciser les modalités les plus adéquates. Le rapport de ce séminaire est consultable sur : http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep04-11.pdf

[961] Les cinq pays de l'Union du Maghreb Arabe (l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie) ainsi que cinq pays de l'Union (l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal).

Malte n'en faisait pas partie. L’ouverture du dialogue n’a jamais été facile tant pour les pays du Sud que pour les États membres et pour la participation des instances européennes. Ce n’est qu’en 2010, et lors de la réunion en Libye, que le pays hôte ainsi que l'Italie ont plaidé pour un élargissement du dialogue à (6+6) en intégrant la Grèce et l’Égypte. Ce sommet a été suivi par un deuxième, le 26 avril 2010, à Oran en Algérie, pour discuter de l'environnement, du développement durable et des énergies renouvelables.

Le groupe a été transformé en (5+5+1) en incluant l'Union européenne, au moins en tant qu'observateur. Les réunions des ministres de la Défense de ce groupe, depuis décembre 2004, démontrent qu'il existe un espace pour progresser. Les défenseurs de ce choix avancent que les deux pays de ce cadre ne sont pas engagés dans la coopération euro-méditerranéenne, ni dans la PEV, ce qui risquerait d’ajouter aux problèmes de cohérence déjà en place. Ainsi, cette option serait un moyen de transition avant d’intégrer le cadre sous-régional au sein du Partenariat euro-méditerranéen.

L’évolution de la coopération de l’UE avec les PTM montre la prudence à l’égard d’une hypothèse selon laquelle le dialogue (5+5) deviendrait le modèle de référence pour le dialogue euro-maghrébin, tout d’abord par rapport à l’étendue géographique de ce dialogue, alors que, depuis 1995, aucune initiative européenne régionale ou subrégionale n’a réussi à se dissocier du cadre de l’UE. Dans ce sens, l’échec de l’initiative française à imposer une Union qui s’adresse d'abord aux pays riverains du Nord et du Sud risque d’endommager toute réflexion sur le renforcement d’un dialogue euro-maghrébin global. L’expérience de la genèse de l’UpM a bel et bien montré la difficulté de la promotion d’une initiative qui reste limitée aux États membres riverains, et qui n’associe pas l’UE. Le dialogue (5+5) redéfini sera difficilement envisageable d’autant qu’il n’a pas été aisé de mettre en place une union méditerranéenne entre les pays du Sud et les États membres méditerranéens. De cette manière, le dialogue euro-maghrébin avec une vocation euro-méditerranéenne reste compatible avec le cadre bilatéral euro-méditerranéen (accords d’association) et de la PEV (plans d’action). On pourrait tout au plus alors préconiser un recentrage autour d’un dialogue (5+5), comme les réunions de Sainte-Maxime (qui n’étaient qu’une simple reprise de contact) des 9 et 10 avril 2002 et celles de Tunis de décembre 2003 le laissent penser. Ceci implique que les pays du Maghreb fassent un effort pour communiquer entre eux. On peut également rechercher des actions *ad hoc*, moins institutionnelles et plus concrètes. En

effet, une sous-régionalisation différenciée de la coopération avec les pays du Maghreb, à l'image du dialogue (5+5), permettrait une avancée dans la résolution du conflit sahraoui, condition nécessaire pour la relance de la coopération subrégionale et de la coopération euro-maghrébine.

En ce qui concerne l'institutionnalisation du cadre euro-maghrébin, le dialogue (5+5) a été instruit en tant qu'enceinte de dialogue politique informel. Cette idée du dialogue (5+5) a été lancée à partir des années 1980, mais les premières réunions ont lieu à Rome en 1990 et en 1991[962]. Ensuite, il y a une interruption et le processus ne reprend qu'en 2001, à Lisbonne. Ces rencontres régulières se tiennent au niveau des ministres des Affaires étrangères et également dans d'autres formats, puisqu'il y a des rencontres des ministres de l'Intérieur. En décembre 2003, un sommet du dialogue (5+5) a lieu à Tunis.

La deuxième option qui consiste à construire une dimension euro-maghrébine comme composante intégrée du cadre euro-méditerranéen reste plus pertinente, surtout avec la consolidation de la cohérence de ce cadre avec tous les objectifs annoncés. Cela permettra de rompre avec la superposition multilatérale au sein du PEM, face aux accords d'association et à la PEV en se focalisant sur les rapports bilatéraux entre l'Union et les partenaires méditerranéens. Un nouvel équilibre pourrait être trouvé entre les dimensions bilatérales et multilatérales de la politique extérieure européenne à travers une composante sous-régionale.

La structuration de ce dialogue nécessite, en premier lieu, une volonté politique, surtout qu'il a déjà toutes les bases juridiques et financières et reste en parfaite harmonie avec l'architecture globale en place. En effet, sa création au sein du cadre euro-méditerranéen est moins contraignante au niveau juridique car il reste dans la continuité d'un cadre préexistant. Sa création demeure aussi en adéquation avec la PEV et ses objectifs, et l'engagement est pris de renforcer les formes « *existantes de coopération régionale et sous-régionale* » mais aussi de mettre en place « *un cadre pour leur développement ultérieur* »[963].

Quant au financement des projets, dans le contexte de la PEV, la coopération régionale

[962] Information disponible sur le site internet du ministère des Affaires étrangères et européennes. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/relations-exterieures_853/partenariat-euro-mediterraneen_2208/dialogue-5-5_5031/presentation_13559.html

[963] COM(2004) 373, *préc.*, p. 4.

et sous-régionale de la Méditerranée doit s'appuyer sur « *l'acquis du partenariat euro-méditerranéen en intégrant pleinement une approche conçue sur mesure pour chaque pays ou groupe de pays* »[964]. Elle s'engage à promouvoir la dimension régionale du partenariat en y consacrant un appui financier significatif, conformément aux orientations politiques arrêtées lors des conférences ministérielles euro-méditerranéennes. Cela signifie que la Commission est expressément engagée par le biais de ses communications à assurer le financement du dialogue et de ses programmes.

Ainsi, à côté des réunions ministérielles, la coopération régionale et sous-régionale sera aussi bien fondée sur les plans d'action que sur les résultats de ces réunions ministérielles. La PEV ne se limitera pas à renforcer la coopération régionale et sous-régionale, mais évoluera « *dans le cadre d'une coopération transfrontalière entre deux pays voisins* ». À ce stade, c'est le degré d'engagement de la PEV à promouvoir l'intégration Sud-Sud maghrébine qui permettra d'évaluer son potentiel à contribuer au respect des objectifs stratégiques tant dans le cadre multilatéral euro-méditerranéen que dans les objectifs de la SES. C'est une sorte d'engagement expérimental pour répondre aux attentes dépassant les limites de la coopération purement bilatérale.

Pour l'instant, il est clair que le Maghreb, en tant qu'entité politique ou sécuritaire, n'existe pas dans le cadre des relations euro-méditerranéennes. Cela ne doit pas forcément se faire par la révision de l'intégralité de l'architecture institutionnelle qui lie l'Union, ses États membres et les pays du Maghreb mais par la garantie de leur place dans le cadre euro-méditerranéen global. Dans tous les cas, en dépit de la décision prise, il faut garder en perspective l'adhésion des deux autres pays maghrébin, la Mauritanie et la Libye et leur permettre de rejoindre la structure en place.

Du côté européen, le choix d'insérer le dialogue euro-maghrébin dans l'enceinte euro-méditerranéenne nécessite forcément la focalisation, en premier lieu, sur un renforcement des relations avec le Maghreb central. Ces trois pays sont déjà engagés dans le processus de Barcelone depuis 1995 ; ils sont signataires des accords d'association et engagés dans la PEV (à l'exception de l'Algérie qui refuse volontairement de s'y associer alors que ce n'est pas le cas pour la Libye, ni pour la Mauritanie). De toute façon, la réussite des objectifs de renforcement des relations euro-maghrébines va forcément déboucher sur un renforcement

[964] *Ibid.*, p. 24.

des relations au sein du Grand Maghreb avec l'UE. Pour cela, le dialogue euro-maghrébin a tous les moyens pour accompagner la relance d'une association entre les pays du Maghreb central. Celle-ci pourrait naturellement conduire au renforcement de l'Union du Maghreb Arabe, correspondant au Grand Maghreb[965].

En définitive, si la structure du dialogue euro-maghrébin reste à définir, il n'en reste pas moins que la démonstration précédente permet de procéder à une définition de ce qui doit être fait au départ. Premièrement, c'est un cadre sous-régional qui est plus élargi que les limites bilatérales de la PEV, et plus restreint que le régionalisme du PEM (et par la suite de l'UpM). Deuxièmement, l'ensemble doit se construire comme une composante du cadre euro-méditerranéen et tout parallélisme excessif avec l'expérience du dialogue (5+5) conduira à la même démarche et au même rejet que l'initiative française, UM. Ce dialogue qui couvre toutes les questions politiques ne doit pas faire doublon avec le Processus de Barcelone mais a plutôt vocation à le consolider.

Se recentrer sur le Maghreb apparaît, à tous égards, nécessaire et fructueux. Parallèlement, il faut envisager, de façon plus ambitieuse et plus large, la nouvelle situation stratégique du Moyen-Orient. La relance du PEM passe aussi par la création d'une initiative européenne au Moyen-Orient. Malgré son caractère innovateur et pertinent, le PEM n'a pas vocation à se substituer aux autres actions en faveur de la paix ou de la stabilité et du développement de la région.

§ 2. – Des perspectives régionales de coopération sécuritaire au-delà du voisinage direct dans un Moyen-Orient élargi

Si la sous-régionalisation dans le cadre de la PEV et du PEM est une des alternatives aux enjeux du Maghreb, la situation au Proche-Orient nécessite un élargissement de la coopération en dehors des limites strictement méditerranéennes. L'élargissement de la coopération pour dépasser le cadre strictement méditerranéen permettra de mieux agir dans la région. Cet élargissement en matière de sécurité au-delà du seul cadre a le mérite de répondre aux objectifs sécuritaires de l'UE et d'assurer la cohérence de l'action et des priorités sécuritaires européennes dans la région.

L'élargissement de la coopération au-delà des cadres méditerranéens n'est pas propre à

[965] M. ORTEGA, *La contribution de l'Union européenne à la stabilité de son voisinage : le cas du Maghreb*, *préc.*, p. 4.

notre thèse. Cela reflète un besoin qui s'est imposé suite aux changements observés dans la région. L'UE s'est rendu compte de ce besoin en lançant, en 2004, le Partenariat Stratégique pour la région Méditerranéenne et le Moyen-Orient (PSMMO)[966]. De plus, même dans un cadre fortement bilatéral, la Commission défend l'idée que la mise en œuvre des objectifs fixés dans le cadre de ce Partenariat doit s'appuyer sur celle de la PEV[967]. Cette initiative, qui a vu le jour dans le contexte bien particulier de la guerre mondiale contre le terrorisme et après l'invasion irakienne, n'a pas eu à l'époque de suites et a été rapidement abandonnée.

Bien qu'elle n'ait pas eu de suite, une initiative telle que celle du Partenariat Stratégique pour la région Méditerranéenne et le Moyen-Orient (PSMMO), pourrait être utile pour répondre aux enjeux actuels au Moyen-Orient. Malgré l'échec de l'initiative PSMMO, le développement d'une coopération avec un Moyen-Orient dépassant les limites méditerranéennes est toujours une nécessité. À ce stade, le PSMMO pourrait constituer un nouveau point de départ qui permettrait à la fois de préserver son cadre géographique et de bâtir la sécurité et la stabilité, pas seulement avec les voisins, mais aussi avec les voisins des voisins (A). Toutefois, cette pertinence géographique du PSMMO nécessite néanmoins une révision de l'approche et des objectifs prioritaires initialement fixés (B).

A. Le PSMMO, une tentative abandonnée d'élargissement de la coopération au Moyen-Orient

L'initiative américaine du « *Greater Middle Eas*t » qui constituait une mesure à la hauteur en terme d'ampleur du leadership américain dans la région a bel et bien inspiré l'UE pour l'adoption du PSMMO (1). Malgré l'échec de la mise en place du PSMMO comme cadre allant au-delà des limites géographique strictement méditerranéennes (2), le besoin persiste d'une extension des enjeux sécuritaires à des acteurs régionaux au-delà du cadre du PEM (3).

1) Le PSMMO un cadre de coopération régionale inspiré par le projet « Greater Middle-East »

En février 2003, le projet américain élaboré par l'administration pour relancer la dynamique en faveur des nouvelles donnes dans la région et compatible avec la nouvelle

[966] *Partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient*, Euromed Report n° 78 du 23 juin 2004.
[967] COM(2004) 373, *préc*., p. 6.

approche américaine du Grand Moyen-Orient a pris du temps pour parvenir à une redéfinition géographique et politique de la place du Moyen-Orient. Les États-Unis, après la guerre en Irak, avancent un projet fortement médiatisé en faisant davantage pression sur les régimes des pays arabes. Ce projet correspond en réalité à la lecture momentanée de l'administration américaine des enjeux au Moyen-Orient élargi à l'Est par un rattachement de l'Iran, du Pakistan et de l'Afghanistan, à l'Ouest par une extension couvrant les pays du Maghreb.

C'est la première fois qu'une initiative occidentale tente de redéfinir le cadre géographique dans la région. Le projet américain définit un cadre géographique reflétant l'hégémonie américaine mais qui reste sans fondement historique valable car il s'étend du Maroc à l'Afghanistan, en passant par tous les pays méditerranéens du Golfe, l'Irak et le Pakistan[968]. Cette assimilation géographique est alors parfaitement compatible avec les objectifs américains avant et directement après l'invasion de l'Irak, c'est-à-dire la guerre contre le terrorisme et la prolifération des ADM[969]. Elle est aussi en accord avec les théories qui ont marqué la stratégie internationale américaine à l'époque, notamment la théorie du « choc des civilisations », nécessaire pour légitimer l'approche américaine de la guerre mondiale contre le terrorisme et aussi celle du « domino démocratique », indispensabilité pour légitimer l'invasion de l'Irak.

En effet, le Proche-Orient[970], anciennement le « Levant », désigne les pays riverains de la Méditerranée orientale. Le Moyen-Orient[971], traduction de l'expression anglo-saxonne de « Middle East », s'étend sur une vaste zone centrée sur les pays du Golfe Persique, l'un et l'autre prêtant à interprétation. Ainsi aux États-Unis, on va désigner un territoire allant du Maroc au Pakistan[972]. Ce cadre géographique ne présente aucun fondement historique, politique ou culturel.

---

[968] La représentation du Grand Moyen-Orient est assez extensive avec dix-neuf États arabes : la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye, l'Égypte, le Soudan, la Jordanie, l'Arabie Saoudite, le Yémen, Oman, les Émirats Arabes Unis, Bahreïn, le Qatar, le Koweït, l'Irak, la Syrie, le Liban, l'Iran, auxquels sont adjoints la Turquie, l'Afghanistan, le Pakistan et Israël.

[969] N. GNESOTTO, « A quoi sert le "Grand Moyen-Orient" ? », Publication de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (IESUE) Analysis - n° 1 février 2004, p. 1.

[970] Le Proche-Orient représente la Turquie, la Syrie, le Liban, l'Égypte, la Palestine et Israël (certains l'étendent à la Jordanie, à l'Irak et aux États du pourtour du golfe persique).

[971] Le Moyen-Orient couvre ces pays, plus la Péninsule arabique, l'Iran, l'Afghanistan, et parfois la Libye et le Soudan, voire le Pakistan.

[972] La Turquie, membre de l'OTAN, a été exclue de l'initiative.

Cette nouvelle définition géographique représente une rupture avec celle d'une place centrale du conflit israélo-palestinien[973]. C'est un moyen d'en finir avec l'approche selon laquelle la persistance de ce conflit est la raison principale de l'instabilité dans la région. Cette approche permet d'atténuer la part de responsabilité d'Israël dans l'insécurité régionale, là où les régimes et les terroristes en sont responsables. Pour cela, c'est l'Irak post-autoritaire qui doit alors devenir le point de convergence avec un Moyen-Orient élargi. À l'époque, avec le Projet Grand Moyen-Orient, l'UE apparaît comme un acteur de second plan[974]. Les États-Unis ne considèrent pas la Méditerranée comme une région en tant que telle, pour eux, elle reste un enjeu stratégique parmi d'autres[975]. Or, vu la proximité, l'enjeu est fondamental pour l'UE.

2) Le PSMMO : Un cadre de coopération au-delà des limites du PEM rapidement abandonné

Face à cette offensive américaine dynamique, l'UE s'efforce de faire émerger de nouvelles tentatives d'action et ne pas perdre toute initiative. Du côté des gouvernements européens, les premières réactions à l'initiative américaine viennent du ministre des Affaires étrangères allemand, Joschka Fischer qui, tout en se démarquant du projet, insiste sur la nécessité d'une « *nouvelle initiative transatlantique pour le Proche-Orient* »[976]. L'UE s'est trouvée dans l'obligation de donner une réponse rapide pour atténuer l'impact de la sécurisation des relations internationales, après le 11 septembre et l'invasion américaine de l'Irak, sur la sécurité de l'UE et de sa proximité. À partir de l'invasion américaine de l'Irak, la nouvelle situation au Moyen-Orient a nécessité une approche pour la région dans son intégralité. Le lien entre cette initiative et les objectifs de la SES reste direct et ce projet devient le corollaire de la SES au niveau de l'action régionale.

C'est le Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003 qui invite le Président de la Commission et le Secrétaire général à établir des propositions concrètes pour relancer la stratégie européenne au Moyen-Orient[977]. Le 26 mars 2004, le Conseil européen adopte le

[973] N. GNESOTTO, « A quoi sert le "Grand Moyen-Orient" ? », *préc.*, p. 2.
[974] Jean-Yves MOISSERON, *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition régionale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 41.
[975] *Ibid.*, p. 15.
[976] Cité dans N. ANDERSSON, « *Le "Grand Moyen-Orient" échec politique, mirage économique et réalité sécuritaire* », décembre 2004, publication Institut de Documentation et Recherches sur la paix, http://www.institutidrp.org/contributionsidrp/grand%20moyen%20orient%202004.pdf
[977] Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003, Conclusions de la présidence, § 63 (5381/04).

rapport sur « *un Partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne, ainsi que le Moyen-Orient* »[978]. Mené en partenariat avec l'OTAN, il étend les priorités de la « stratégie européenne de sécurité » aux pays du processus de Barcelone, les États du golfe, le Yémen, l'Irak et l'Iran. L'objectif est d'établir une ceinture de sécurité, un glacis protecteur, autour de l'Union[979].

Cette initiative européenne n'est pas seulement une réponse parallèle au projet américain. L'UE doit développer une vision plus large de ses relations avec la région et sortir du cadre *stricto-sensu* méditerranéen. Ce n'est pas une demande d'abandon mais une réponse politique plus large. Le PSMMO est aussi associé à la PEV. La Communication de 2004 indique que « *la PEV contribuera à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient, dont la mise en œuvre devrait s'appuyer sur celle de la PEV* »[980]. Ainsi, dans ce sens, l'approche bilatérale de la PEV a accentué la séparation artificielle effectuée par le Processus de Barcelone entre les pays méditerranéens et leur entourage géopolitique et historique arabe. Par ailleurs ; certains auteurs considèrent que les différentes politiques de l'UE (UpM, PEV et PEM) ont artificiellement séparé les pays arabes méditerranéens de leur entourage : la Mauritanie est isolée de ses partenaires dans le cadre de l'UMA, les pays arabes du Machrek se retrouvent séparés des pays de Golfe, de l'Irak et de l'Iran[981].

Le principal objectif politique de l'UE dans le PSMMO ne s'éloigne pas des objectifs du Processus de Barcelone de promouvoir, par le biais d'un partenariat, l'édification d'une zone commune de paix, de prospérité et de progrès, dans la région méditerranéenne et au Moyen-Orient. Le but est de maintenir des relations étroites, fondées sur la coopération, et répondant, dans la mesure du possible, aux demandes émanant de la région méditerranéenne et du Moyen-Orient. Même s'il s'avère que la stratégie sécuritaire dans la région Méditerranée et le Moyen Orient apparaît, tant à l'Union européenne qu'aux États-Unis, comme une condition de sa stabilité, les approches restent différentes.

[978] Euromed Report, n° 73, 24, mars 2004.
[979] A. BERRAMDANE, « La politique de voisinage de l'Union européenne », *in Voisinage et bon voisinage, à la croisée des droits, interne, international et communautaire,* ss dir. C. SCHNEIDER, CEJM/CESICE, 2009, p. 40.
[980] COM(2004) 373, *préc*., p. 6.
[981] J. VAQUER et I. FANES, « La nouvelle Tunisie dans la politique européenne de voisinage » *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé,* (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la Revue Trimestrielle *Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011, p. 53.

Toutefois, vu les changements de la donne sur la scène méditerranéenne, un élargissement sur les questions de défense et de sécurité s'impose du côté méditerranéen. L'UE propose une nouvelle stratégie. Cette initiative est une réponse à la fois d'accompagnement et de distinction du projet américain. En ce qui concerne les pays méditerranéens, la PEV contribuera à la réalisation des objectifs fixés, dans le cadre du partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient. Pourtant la PEV ne concerne que le voisinage direct méditerranéen (à part la Jordanie). Elle ne concerne pas l'Iran, l'Irak et le Yémen et les pays du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) mais ces pays font partie de la stratégie.

La focalisation sur les convergences des objectifs facilite la présentation et la défense de la complémentarité entre l'UE et les États-Unis. Le projet « Grand Moyen-Orient » et les décisions européennes cachent pourtant mal la rivalité et la concurrence de leurs intérêts économiques[982]. Ainsi, dans les négociations, le rôle attribué au projet est réduit et bien encadré par les États-Unis, le Moyen-Orient restant une de leurs zones d'influence dans le monde. Le cas du Maghreb est également un sujet de tension. Les relations entretenues avec le Maroc, signataire d'un accord de libre-échange avec Washington, représentent un échec pour l'UE et ses États membres méditerranéens (notamment la France et l'Espagne) dans un espace que l'Union considère comme un espace de voisinage privilégié[983].

Le PSMMO, qui vise à stabiliser la région méditerranéenne par la diffusion de la stabilité et de la démocratie, est, lui-même, inséparable de l'ouverture économique en adoptant une approche globale de la sécurité. Dans le « *Greater Middle East* », l'administration américaine a instrumentalisé la démocratisation dans la lutte contre le terrorisme. Même si elles se heurtent aux mêmes dilemmes, les stratégies américaines et européennes ont, en fait, chacune leur logique. La montée en puissance du débat démocratique, qui a pesé sur le Sommet de Barcelone, et qui pourrait inspirer un renforcement du volet politique du partenariat euro-méditerranéen, a été perçue par les pays

[982] J.-M. PAUGAM et D. SCHMID, « Une nouvelle rivalité transatlantique en Méditerranée? », *Politique étrangère*, 69e année, n° 4, hiver 2004 - 2005, p. 755-766.

[983] Sachant bien que les crises en elles-mêmes persistent, il faut prendre en compte les changements de la politique américaine, qui ont permis une réduction des tensions après la fin de l'ère Georges W. Bush et l'élection du président Barack Obama. La période précédente a été marquée par une inflexion de la sécurisation au niveau international, et par un projet américain sur le Grand Moyen-Orient, au niveau méditerranéen, trop lié aux questions sécuritaires. L'UE était dans l'obligation de donner des réponses communes, surtout après la division européenne sur l'invasion de l'Irak.

du Sud comme un outil de pression pour une coopération plus étroite dans le domaine sécuritaire, notamment dans la lutte contre le terrorisme[984].

Le PSMMO, réponse à une initiative américaine, a été victime du changement de la donne politique régionale. Quelques mois après l'invasion de l'Irak, toute la politique américaine a été mise à l'épreuve avec la montée de la violence dans la région, et surtout en Irak. La démocratisation n'était plus à l'ordre du jour du nouvel État irakien qui avait sombré dans la violence d'une guerre civile et d'une guerre contre les Américains. Les réflexions américaines pour tenter de redessiner la carte géopolitique de la région ont été mises en avant, face à l'insécurité en Irak. Cela a permis, en partie, une vacation militaire relative en Afghanistan, entraînant le retour en force des Talibans[985].

Parallèlement à l'abandon progressif du projet du Grand Moyen-Orient, le PSMMO a été délaissé et a disparu spectaculairement de l'agenda européen. L'échec d'une initiative de l'UE est facilement constatable à travers la disparition totale d'une quelconque référence au projet dans tous les documents de l'UE et à tous les niveaux. On ne retrouve pas trace non plus de ce projet dans les déclarations des réunions ministérielles euro-méditerranéennes, à partir de la fin de l'année 2004, ni dans la conférence de Barcelone de 2005, ni par la suite dans la déclaration de l'UpM.

Cette disparition du PSMMO de tous les différents documents ultérieurs confirme l'échec de la mise en place de ce cadre, sans pourtant éliminer le besoin d'un cadre relationnel avec un Moyen-Orient élargi. La SES évoquait un engagement plus large avec les voisins des voisins. Dans la PEV, aucune référence, ni dans les communications, ni dans les plans d'action, ne mentionne une sorte de Partenariat ; elle reste fidèle à l'approche de la SES en indiquant qu'elle renforcera les efforts pour atteindre les objectifs de la stratégie européenne de sécurité dans la région méditerranéenne et le Moyen-Orient[986]. Enfin, bien que le document de la SES révisée de 2008 ne mentionne pas le Partenariat en lui-même, il plaide toutefois en faveur d'un renforcement des relations au-delà du *voisinage immédiat de*

[984] D. SCHMID, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée », *Politique Étrangère*, 70e année, n° 3, 2005, p. 545-557.
[985] À côté de ces événements, les changements politiques internationaux et à l'intérieur des États-Unis ont exclu de l'ordre du jour la mise en œuvre du projet. Avec la pression interne américaine contre la guerre, la crise économique, puis l'arrivée du candidat du Parti démocrate, l'actuel Président Barak Obama, le projet du « Grand Moyen-Orient » est devenu caduque.
[986] COM(2004) 373, *préc*., p. 5.

l'UE.

3) L'intérêt d'une relance sécuritaire allant au-delà des frontières strictement méditerranéennes

Malgré son abandon, le cadre géographique du PSMMO répond pertinemment aux enjeux en place et invite l'UE à réfléchir au remaniement de son cadre avec la région. Cela signifie qu'au Moyen-Orient le besoin persiste de la présence d'un cadre de coopération et de dialogue politique et sécuritaire allant au-delà des limites méditerranéennes. Pour la diplomatie européenne, dans la Méditerranée c'est le Moyen-Orient qui reste la « *menace la plus importante pour la sécurité européenne* », selon Javier Solana[987]. C'est la partie de la Méditerranée qui représente aux yeux des rédacteurs de toutes les politiques, la principale zone à risque où les menaces sont multiples et s'étendent au-delà des frontières méditerranéennes orientales. En plus de ce constat bien enraciné, lors de l'adoption du PSMMO, le processus d'adhésion de la Turquie ne faisait pas face aux complications d'aujourd'hui et la réflexion la prenait bien évidemment en compte. Toute dégénérescence pourrait directement perturber la stabilité interne de l'UE, encore plus avec l'adhésion de la Turquie[988]. Par conséquent, tout risque d'instabilité aura un impact direct sur la sécurité interne de l'UE. Cela prend tout son sens avec une Turquie candidate à l'adhésion. Un pays comme l'Irak, qui représente un facteur de déstabilisation majeur du Moyen-Orient, n'est inscrit dans aucune stratégie régionale européenne au Moyen-Orient. Puisqu'il n'est ni un voisin direct de l'UE, ni un pays méditerranéen pour être encadré dans les stratégies en place, le cadre géographique du PSMMO prend tout son intérêt.

Ainsi, l'évolution des enjeux politiques au Moyen-Orient, depuis la Déclaration de Barcelone, nécessite une approche qui dépasse le cadre strictement méditerranéen. En effet, même si le conflit israélo-palestinien (mais aussi le conflit avec le reste des pays arabes de la Méditerranée orientale) est resté et restera la clé des tensions de la région, les enjeux et les acteurs ne sont plus limitrophes de ce conflit et, surtout, le conflit n'est pas limité aux acteurs directs. Les conflits irakien et iranien et le rôle des pays du Golfe s'ajoutent aux conflits des pays du Proche-Orient. Les enjeux au Moyen-Orient sont de plus en plus en chevauchement.

[987] Phrase citée dans N. MENIAOUI, *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euro-maghrébin, préc.*, p. 170.
[988] P.-J. LUIZARD, « Irak : comment éviter la partition ? », *Politique internationale*, n° 103, printemps 2004, pp. 141-168.

On peut prendre l'exemple de la crise du Liban : c'est une interconnexion qui dépasse le cadre méditerranéen comme cela est aussi le cas en 1995 des questions de Moyen-Orient. De même, les questions irakienne et iranienne et aujourd'hui la question syrienne ont une influence sur les enjeux du Moyen-Orient méditerranéen traditionnel. Le rôle des pays du Golfe, de la Turquie et de l'Iran s'est accentué.

La thèse selon laquelle le conflit israélo-palestinien reste le centre de la question sécuritaire dans la région (malgré l'intervention des autres dossiers), commence progressivement à se transformer. Cependant, cette question reste toujours centrale pour la visibilité de l'action de l'UE, mais si les difficultés de ce dossier – déjà évoquées dans le premier Titre – persistent et il faut tenir compte de l'intervention de nouveaux enjeux. Sur ce point, un journaliste israélien fait une synthèse marquante *:* « *le principal problème du Moyen-Orient est le conflit israélo-palestinien, le principal problème du conflit israélo-palestinien est l'occupation, le principal problème de l'occupation, ce sont les colonies. Quand l'occupation s'arrêtera, le conflit israélo-palestinien sera résolu et le Moyen-Orient retrouvera la stabilité* »[989].

Cela signifie que le conflit israélo-arabe en général, et le conflit israélo-palestinien en particulier, demeurent des problèmes centraux du Moyen-Orient, mais ils ne sont plus exclusifs. Pour certains dirigeants arabes hostiles au régime iranien, la paix et la sécurité ne pourront être établies tant que le monde sera sous la menace du nucléaire iranien. Dans cet ordre de priorité, une alliance par le croisement des intérêts objectifs s'est faite ou est en train de se faire entre les pays arabes (pro-occidentaux) et l'Occident avec Israël, face à la menace iranienne. Ainsi, aucune coopération en matière de sécurité au Moyen-Orient ne sera possible ou globale si elle ne prend pas en compte le croisement des problèmes du Moyen-Orient, dépassant le cadre exclusivement arabe ou exclusivement méditerranéen. C'est la fin de l'exclusivité arabe car l'impact du dossier nucléaire iranien sur le reste des dossiers du Moyen-Orient est incontournable, y compris sur la question du processus de paix, comme sur celle de la stabilité des pays comme le Liban, les territoires palestiniens (surtout Gaza) et de la stabilité de certains régimes arabes comme les pays de Golfe. De plus, c'est la fin de l'exclusivité méditerranéenne par le croisement des problèmes régionaux du Moyen-Orient avec le dossier irakien et iranien.

[989] A. SHAVIT, quotidien israélien *Haaretz* du 10 décembre 2010.

En effet, il faut bien noter que, du côté arabe, les pays considérés comme modérés[990] sont expressément opposés à l'expansion de l'influence régionale iranienne. L'UE doit prendre en compte les changements et le croisement avec les enjeux du dossier iranien. Ainsi, la diplomatie européenne peut, à travers le cadre géographique défini par le PSMMO, redéfinir ses priorités pour construire la paix au Moyen-Orient, (ce qui n'est pas voulu par les États-Unis) et pour rééquilibrer la place de la paix comme garante de la sécurité dans la région et du respect de la SES.

B. La redéfinition souhaitable de la coopération sécuritaire au Moyen-Orient dans le cadre géographique élargi du PSMMO

Il s'avère que les questions sécuritaires stratégiques prioritaires de l'UE ne peuvent plus se limiter au cadre strictement méditerranéen. C'est vrai à la fois par rapport à l'émergence des nouveaux acteurs et en raison de la fin de l'exclusivité du conflit israélo-arabe dans les enjeux sécuritaires au Moyen-Orient. Si le cadre géographique du PSMMO garde tout son intérêt, la redéfinition de ses objectifs et de ses actions prioritaires reste une condition nécessaire pour donner un nouvel élan à la coopération dans un Moyen-Orient élargi. Cette initiative, qui reflétait à l'époque un contexte bien particulier sur la scène internationale, garde pourtant la pertinence de son cadre géographique (1), à condition que cela s'accompagne de la redéfinition d'un cadre de coopération ou de dialogue autour des questions sécuritaires d'ordre stratégique (2).

1) L'adéquation d'un recours au cadre géographique élargi avec l'évolution de la situation au Moyen-Orient

Le besoin d'une coopération avec les voisins des voisins, qui avait notamment été réclamée par la PEV, rejoint les objectifs de la SES. Cependant, il faut encore délimiter l'étendue de cette volonté. Pour l'instant, une alternative telle que le retour à un dialogue euro-arabe manque de réalisme et de globalité (a), mais une récente initiative de la Ligue Arabe, la Politique de Voisinage Arabe (PVA), vient d'être adoptée (b).

[990] Le terme de « pays modérés » a été utilisé par les diplomaties européenne et américaine pour qualifier les pays arabes opposés à l'émergence iranienne dans la région (notamment l'Égypte, la Jordanie, l'autorité palestinienne, l'Arabie saoudite et le reste des pays de Golfe). « L'axe de la protestation » est constitué par l'Iran, la Syrie et leurs alliés comme le Hamas et le Hezbollah.

a) La difficulté d'un retour à un dialogue strictement euro-arabe

Lors des premières réflexions sur un Partenariat avec un Moyen-Orient élargi, l'UE s'est contentée d'évoquer la possibilité d'un dialogue avec le monde arabe, sujet non abordé depuis les années 1970 – date de l'adoption du dialogue euro-arabe – et qui a été catégoriquement abandonné avec le Processus de Barcelone. En exprimant la conviction de l'UE de renforcer ses liens avec le monde arabe, c'est le Conseil européen de Thessalonique (19 et 20 juin 2003)[991] qui invite la Commission et le Haut représentant à élaborer un plan de travail sur le monde arabe[992] basé sur les programmes existants et en particulier sur le processus de Barcelone et la politique de voisinage qui parlent à l'époque de « Nouveaux voisins ».

Le Haut représentant et la Commission présentent le document sur le Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe[993]. L'influence de la logique euro-méditerranéenne est bien visible dans le texte, à travers une structure en trois volets de réforme : réformes politiques, réformes économiques, réformes sociales et dialogue politique. En soi, le document ne propose pas de nouvelles idées sur les mécanismes, ni les institutions et se contente seulement de plaider pour une meilleure « *coordination entre les différents instruments de politique auxquels elle a recours pour assurer une approche globale plus cohérente* »[994], tout en gardant à l'esprit la stratégie sécuritaire européenne[995]. Quelques mois après, l'UE va abandonner le renforcement euro-arabe pour mettre en avant le PSMMO. La SES avait appelé à un engagement plus large avec le monde arabe[996], sans pour autant proposer des moyens ou des réflexions. Mais plus tard, dans le rapport sur la mise en œuvre de la SES, la référence au PSMMO fait défaut, remplacée par une référence aux

[991] Conseil européen de Thessalonique du 19 et 20 juin 2003, Conclusions de la présidence, 1er octobre 2003 (OR. en) 11638/03 POLGEN 55.
[992] L'expression de « monde arabe » (Al-Alam Al-Arabi) ou de « patrie arabe » (Al-Watan Al-Arabi), pour le panarabisme est le terme qui désigne un ensemble de régions couvrant le nord de l'Afrique, la péninsule Arabique et le Proche-Orient. Cela recouvre des pays ayant en commun une culture et une langue arabe dominante. Le terme en soi suscite le débat mais reste moins problématique que des termes tels que « Proche-Orient » ou « Moyen-Orient », considérés comme une définition occidentale de la région.
[993] Document sur le renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe présenté par le Haut représentant Javier Solana et la Commission européenne au Conseil européen du 12 décembre 2003 (Bruxelles), D(2003) 10318.
[994] *Ibid.*, p. 7.
[995] Ceci à travers « *l'instauration des mécanismes adéquats de consultation et de coopération permettant d'engager un dialogue politique renforcé, portant sur la prévention des conflits et la gestion des crises, la lutte contre le terrorisme ainsi que la prolifération des armes de destruction massive* ».
[996] Stratégie européenne de sécurité, *préc.*, p. 9.

« *intérêts en matière de sécurité qui vont au-delà de son voisinage immédiat* ».

Bichara Khader, plaide clairement pour le retour à un dialogue entre l'UE, d'une part, et les pays arabes[997], d'autre part, avec un dialogue euro-arabe[998] sous forme d'un partenariat euro-arabe ou même d'une politique arabe de l'Europe[999]. Le problème reste que la démarche euro-arabe a été abandonnée depuis de longues années. Toute plaidoirie en faveur d'un retour aux formes de dialogue ou de partenariat euro-arabe ne pourra acquérir de légitimité que par la stigmatisation du partenariat euro-méditerranéen, qui ne se limitera pas à une critique du bilan mais se prononcera en faveur d'une remise en question de la conception euro-méditerranéenne elle-même. Le problème des relations entre le monde arabe et l'UE reflète la diversité des situations juridiques, ce qui ne permet pas le passage direct à un cadre unique de partenariat.

Premièrement, des partenariats sont engagés entre l'Europe et les pays arabes méditerranéens. Deuxièmement, l'UE a établi des relations bilatérales avec les pays du CCG[1000] à travers un accord de coopération signé en 1988. Cet accord vise à renforcer la stabilité et faciliter les relations politiques et économiques. Il vise aussi à élargir la coopération économique et technique, la coopération en matière d'énergie, d'industrie, de commerce et de services, l'agriculture, la pêche, les investissements, la science, la

[997] B. KHADER, « Partenariat Euro-méditerranéen ou Partenariat Euro-Arabe Perceptions et Propositions », 2010, à consulter sur : http://www.euromed-forum.net/workshop/khader.php

[998] Lancée au début des années 1970, l'idée d'un dialogue euro-arabe s'est concrétisée en 1973, suite à la guerre du Kippour et au premier choc pétrolier. Les parties étaient la CEE et la Ligue arabe. Il faut réaliser une refondation des relations entre les partenaires, sur la base de l'égalité et du respect des intérêts de chacun et créer une coopération euro-arabe face à la politique des États-Unis au Proche-Orient.

[999] « *Il faut que l'UE prenne acte de cette évolution et s'engage dans une autre direction : contribuer à faire émerger une entité politique et économique arabe, appuyée sur un sentiment d'appartenance, sur des flux interarabes, et l'urgence de venir à bout de défis communs. Il n'y a pas d'identité méditerranéenne à proprement parler : il y a à l'évidence une identité arabe. Les découpages arbitraires de l'espace en Méditerranée Occidentale, Proche-Orient, Moyen-Orient, Grand Moyen-Orient diluent l'identité collective arabe. Opérationnels en matière de politiques d'intervention, ils ne sont pas toujours pertinents en termes sociologiques, culturels voire même géopolitiques. Tout naturellement, l'UE n'est pas habilitée à forcer l'intégration économique, et a fortiori politique, du Monde Arabe. Celle-ci demeure d'abord la responsabilité première des dirigeants arabes. Mais, par une sorte d'effet d'annonce, par des incitants multiples, par des conditionnalités positives, par des messages clairs et par une vision fondée sur un avenir solidaire, l'UE peut contribuer à casser le statu quo actuel et amorcer les transformations souhaitées* », (B. KHADER, *Partenariat Euro-Méditerranéen ou Partenariat Euro-Arabe Perceptions et Propositions, préc.*).

[1000] Créé le 25 mai 1981, le Conseil de coopération des États arabes du Golfe ou Conseil de coopération du Golfe (CCG) est une organisation régionale regroupant six États arabes du Golfe Persique : l'Arabie saoudite, Oman, le Koweït, Bahreïn, les Émirats arabes unis et le Qatar. La charte du Conseil prévoit l'instauration dans le Golfe d'un marché commun et de la stabilité économique et politique de la région et une unification du système économique et financier des États membres. L'Arabie Saoudite reste le pays central du Conseil vu son poids économique, démographique et géopolitique. (http://www.gcc-sg.org/).

technologie et l'environnement[1001]. Troisièmement, les relations avec le Yémen et les cinq pays arabes des ACP (Comores, Djibouti, Mauritanie, Somalie et Soudan) portent essentiellement sur la coopération au développement. En dernier lieu, certains pays n'entretiennent pas de relations de coopération et de dialogue politique et ne sont pas signataires d'accords avec l'UE, tels que l'Irak et l'Iran. Cette diversité juridique signifie que toute volonté de reprendre une forme de dialogue euro-arabe court le risque de compromettre la cohérence de l'action, la visibilité et les acquis du projet euro-méditerranéen.

Si le PSMMO a été présenté dans le cadre d'une réponse aux objectifs sécuritaires de l'UE, son échec mérite d'être compensé par une nouvelle initiative qui respecte les cadres relationnels préexistants[1002]. En dehors des termes déployés pour décrire le cadre du Moyen-Orient élargi : « *voisins des voisins* », « *au delà du voisinage immédiat* », le besoin d'une coopération ne peut que faire signe aux objectifs de la SES et à la cohérence de l'action de l'UE. Ce document indique une distinction entre la réflexion sur un autre Partenariat avec le « monde arabe » et celle sur l'élaboration d'une stratégie couvrant le Moyen-Orient élargi nécessaire pour « *mieux répondre aux défis sécuritaires* ». En définitive, toute réflexion ou action de la part de l'UE qui essaie de se limiter strictement au cadre méditerranéen risque de fragmenter la réflexion de l'UE dans cette zone prioritaire, et court le risque de nuire et d'avoir une vision peu globale de la situation. L'efficacité passe par la vision globale de l'intégralité des enjeux régionaux. Elle nécessite un cadre de coopération qui englobe un nombre de pays dépassant le cadre strictement méditerranéen et arabe.

b) La Politique de Voisinage Arabe (PVA) : une nouvelle initiative arabe adaptée au cadre géographique du PSMMO

Cette fois, c'est une initiative arabe qui vient confirmer la pertinence du cadre géographique du PSMMO. La nouvelle initiative, élaborée par le Secrétaire général de la Ligue des pays arabes, justifie encore une fois l'abandon du retour à un dialogue euro-arabe. La nouvelle initiative de la Ligue des États arabes envers ses voisins, la Politique Arabe de

[1001] Voir sur le portail UE http://eeas.europa.eu/gulf_cooperation/index_en.htm.

[1002] « *Le document décrit l'attachement de l'UE aux relations qu'elle entretient avec les pays de la région méditerranéenne et du Moyen-Orient et le fait que, depuis longtemps, l'UE s'estime concernée par les défis auxquels ils sont confrontés. Cela s'est traduit par des cadres tels que le partenariat euro-méditerranéen, la politique de voisinage et la coopération avec le Conseil de coopération du Golfe (CCG), l'Iran et le Yémen, Partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient*, préc., p. 5).

Voisinage (PAV), ouvre la voie à une logique de voisinage qui dépasse les limites de la coopération inter-arabe. Cette initiative est présentée en septembre 2010, à la réunion des ministres des Affaires étrangères, en préparation à la présentation d'un sommet extraordinaire, prévu, au plus tard, le mois suivant[1003]. En octobre de la même année, lors de ce sommet arabe en Libye, les chefs arabes vont discuter de l'amélioration de l'action arabe commune, à travers la réforme institutionnelle de la Ligue et vont approuver le rapport du Secrétaire général sur la PVA[1004].

Au niveau institutionnel, le Secrétaire de la Ligue arabe, Amr Moussa, propose un ensemble de principes établissant une association régionale à travers une nouvelle organisation internationale qui sera probablement connue sous le nom de la Ligue du Voisinage Arabe[1005]. Cette nouvelle initiative lance, pour la première fois, une coopération politique ou économique entre les pays arabes représentés par la Ligue Arabe, en dehors de la sphère strictement arabe, pour s'étendre au voisinage africain et asiatique. L'objectif annoncé derrière le lancement de la PVA est donc la création d'un cadre, voire d'une association régionale (*Regional association*) ou d'un forum régional où la Ligue jouerait un rôle central. Cette coopération ne doit pas se limiter aux questions politiques et stratégiques, mais doit s'étendre à « la coopération économique, y compris la création d'une ou de plusieurs zones de libre-échange », et à la coordination sur des questions telles que le changement climatique, les énergies renouvelables, la sécurité alimentaire ou l'eau, en plus de la coopération culturelle.

Notons bien que, vu le contexte complexe de la région et la faiblesse initiale de la Ligue des pays arabes, il est difficile de prendre en compte les perspectives de réussite de cette initiative[1006]. Malgré cela, elle constitue une nouvelle approche de la part des pays

[1003]Déclaration finale du sommet de Syrte-Lybie, http://www.arabsummits.org/s1/upfiles/final22.pdf

[1004] Le sommet ordinaire de la Ligue des États arabes de Syrte de mars 2010 s'est félicité du projet du Secrétaire général, appelé à l'époque la "Ligue du voisinage arabe" et lui a demandé de préparer un document de travail pour les pays voisins de la région arabe en Asie, notamment la Turquie, en Afrique, notamment le Mali et le Tchad et dans le bassin méditerranéen avec les pays européens et africains. Le Secrétaire général va donc présenter un rapport du projet baptisé « Politique de voisinage arabe (PVA) » avec l'objectif de développer les liens et la coordination avec eux, y compris la possibilité de la formation de l'Association de voisinage orchestrée par la ligue elle-même.

[1005] Le rapport propose également une invitation officielle, signée par le président du sommet arabe, aux pays candidats sur la base d'un consensus des États membres de la Ligue arabe et fixe le siège de la Ligue arabe au Caire, la résidence officielle des réunions de l'Association.

[1006] Face à l'efficacité limitée des initiatives arabes précédentes, l'émergence de l'initiative de la Ligue arabe reste à prouver. Pour l'instant, il faut garder une réserve sur la réussite d'une telle initiative surtout que l'histoire proche et lointaine de la Ligue montre que souvent ses projets n'ont jamais démarré. Plusieurs

arabes qui dépasse le cadre de coopération strictement arabe. Cette volonté de s'ouvrir aux cercles qui débordent le cadre arabe est une nouveauté dans le système en place et reflète une réflexion selon laquelle les approches strictement arabes ne suffisent plus et représentent un handicap pour un rôle de la Ligue. Le Secrétaire général démontre avec pertinence que l'avenir de la coopération des pays arabes passe par une étroite coopération avec ses voisins directs.

2) Vers un partenariat avec les voisins des voisins ?

Cette évolution du contexte au Moyen-Orient montre l'intérêt du développement d'un véritable cadre de coopération, qui dépasse le voisinage direct de l'UE élargie pour couvrir les voisins des voisins au Moyen-Orient. À l'image du cadre géographique du PSMMO, le partenariat avec les voisins des voisins pourrait prendre la forme d'un dialogue dans un Moyen-Orient élargi permettant de revaloriser le potentiel de la PEV/SES en tant qu'outil de rapprochement avec les voisins des voisins, ce qui s'illustre parfaitement en Méditerranée à travers l'élargissement de la coopération avec un Moyen-Orient, lui aussi élargi[1007]. Dans l'état actuel des choses, faudra-t-il se limiter à l'établissement d'une structure informelle modestement institutionnalisée, comparable à la structure initiale d'un cadre informel ? Deux lignes directrices doivent guider la réflexion sur le devenir d'un partenariat avec les voisins des voisins.

La première est une question de fond relative à la recherche d'une convergence conceptuelle et d'un croisement des objectifs. Si le lien direct entre la nouvelle PVA et les initiatives européennes dans la région n'est pas évident pour l'instant, cette initiative redonne une légitimité, de l'autre côté de la Méditerranée, à un PSMMO redéfini. Il a été revu au niveau conceptuel, à travers la rupture avec la notion strictement arabe du dialogue arabe et avec la présence d'un pays comme la Turquie dans les deux projets. Il a aussi été redéfini au niveau politique à cause de la perspective d'une coopération entre les pays arabes et les voisins directs ou indirects de l'UE, surtout de par le rôle central et pionnier attribué à la coopération avec la Turquie – en tant que pays candidat à l'UE – et la convergence politique et économique mais aussi sécuritaire en matière de non prolifération des ADM, le

initiatives politiques (Union politique entre certains pays), sécuritaires (Traité sur la défense commune arabe) et économiques (Marché arabe commun) n'ont jamais été concrétisées.

[1007] S. BISCOP, « The European Security Strategy and the Neighbourhood Policy: A New Starting Point for a Euro-Mediterranean Security Partnership? », Royal Institute for International Relations, Bruxelles, Paper présenté à l'EUSA neuvième conférence biennale internationale, Austin, Texas, avril 2005, p. 3.

danger iranien commun et de lutte contre le terrorisme.

Malgré les grandes différences politiques, l'analogie entre la PVA et la PEV n'est pas simplement une coïncidence linguistique. Il est clair que l'idée de produire une rupture avec la logique de coopération strictement inter-arabe s'inspire de la réflexion de la PEV, pour ne pas créer de nouvelles lignes de démarcation entre l'UE élargie et les nouveaux voisins. De plus, même si l'action pour la paix n'est pas à l'ordre du jour régional, l'action de l'UE dans cette direction peut, en revanche, préserver la stabilisation de la région – objectif majeur de la SES.

À ce niveau, les porteurs du projet du voisinage arabe tentent de définir un axe de convergence turco-arabe, dans un cadre régional. Accompagné par l'UE, cet axe pourrait avoir le potentiel d'un réel modèle pour le développement de la modernisation démocratique de chaque pays dans la région, adaptable aux objectifs sécuritaires de l'UE[1008]. Cette initiative rassemble à la fois un pays candidat à l'adhésion comme la Turquie, des pays africains, les pays arabes méditerranéens engagés dans l'UpM et la PEV[1009]. La nouvelle politique étrangère turque qui se définit progressivement au Moyen-Orient est en pleine adéquation avec les engagements précédents de la Turquie en tant que membre de l'OTAN, et pays candidat de l'UE. Cette nouvelle approche stratégique est capable de limiter l'emprise iranienne au Moyen-Orient, ce qui ne peut qu'être bénéfique pour recréer un climat de paix entre les pays arabes et Israël. La concertation doit permettre une réflexion conjointe sur la notion d'un cadre de dialogue piloté par la Ligue arabe et l'UE avec, comme

[1008] Du côté européen, cette initiative n'a pas été suivie ou commentée sauf par l'Espagne qui assurait à l'époque la présidence tournante du Conseil de l'UE. Par un communiqué de la Direction générale de la communication externe du ministère des Affaires étrangères, le ministre Miguel Angel Moratinos a indiqué en avoir été informé lors d'une rencontre avec le Secrétaire général de la Ligue et a exprimé le soutien de l'Espagne à cette proposition. En manifestant son soutien à cette importante initiative de la Ligue des États arabe, le ministre Moratinos espère que l'Espagne, en raison de sa proximité géographique, historique, culturelle et politique avec le monde arabe et les pays de la Ligue, pourra prendre part à ce projet en tant qu'interlocuteur privilégié. En dehors de la réponse espagnole, aucune réaction ne s'est manifestée de la part des institutions européennes ni d'autres États membres.

[1009] Pour l'instant la priorité se borne à inviter la Turquie du voisinage asiatique, le Tchad et l'Éthiopie du voisinage africain. Concernant les autres États de voisinage, le rapport de Amr Moussa précise la présence « *des exigences particulières à l'égard de chacun des Iran et l'Érythrée (…) Dans le cas de l'Iran doivent être la compréhension de traiter différemment les questions arabes en suspens avec l'Iran »*. Cette volonté d'inviter la Turquie et d'écarter l'Iran est révélatrice de plusieurs affaires. Certains pays arabes, notamment l'Égypte et les pays de Golfe, considèrent que le danger iranien dépasse actuellement le danger israélien sur les « intérêts stratégiques arabes ». Ce discours est alimenté par la peur de l'émergence iranienne et la peur d'un « croissant chiite » (Iran, Irak, Liban, Yémen, Syrie) qui risque d'encercler le monde arabe « sunnite ». Face à la faiblesse évidente des régimes arabes, cette politique de voisinage devient, en quelque sorte, un outil d'émergence de la Turquie en tant que pays sunnite (non-arabe) dans la sphère arabe, dans l'objectif de contourner la force montante de l'Iran.

point de départ, la convergence entre la PVA et la SES.

La deuxième ligne directrice est relative à la question de la matérialisation structurelle et institutionnelle de ce partenariat. L'établissement de liens structurés du dialogue politique avec ces pays permet de combler, en partie, le déficit stratégique de l'UE dans la région[1010]. De plus, les bouleversements dans les pays arabes imposent un recul et une réflexion plus approfondie sans que cela implique de remettre en cause toute notre réflexion. La ligue arabe a repris un rôle politique dans la région et pourrait être un interlocuteur efficace pour l'UE. Dans le but de l'amélioration de l'articulation des politiques de proximité permettant une action de l'UE plus cohérente au Moyen-Orient, une concertation entre l'UE et la Ligue Arabe est nécessaire.

Pour l'instant, la diplomatie européenne pourrait appeler à une réunion *ad hoc* pour les pays et redéfinir cette question dans le cadre de l'UpM sans se limiter à ce cadre. Dans un premier temps, cela pourrait prendre la forme d'un dialogue *ad hoc* où les réunions, du côté du Moyen-Orient, pourraient se contenter de rester sans cadre institutionnel bien défini et se limiter à une phase expérimentale. Le cadre de dialogue pourrait prendre, dans un premier temps, la forme d'une Conférence annuelle ou bisannuelle en Méditerranée et au Moyen-Orient avec l'UE réunissant les acteurs riverains et leurs voisins[1011]. Cette conférence pourrait s'inspirer de l'expérience du Forum méditerranéen et surtout de l'originalité de son caractère informel « *d'espace d'échange d'idées et de réflexion de fond entre pays riverains de la Méditerranée* »[1012].

En définitive, elle devrait s'inspirer de la structure du Forum en tant qu'instrument

[1010] E. LANNON, « La Dimension "sécurité et défense" de la politique européenne de voisinage », *in L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*. Éditions Bruylant 2006, p. 181-208, p. 208.

[1011] Le terme de Conférence induit une certaine constance avec un impératif de résultats sans s'engager dans un cadre institutionnel préalablement structuré.

[1012] Créé en 1994 à l'initiative de l'Égypte et de la France comme un instrument interministériel, le Forum Méditerranéen est actuellement « la seule enceinte strictement régionale de dialogue interétatique ». Ses objectifs sont prioritairement culturels : développer la compréhension et les liens réciproques. Conçu en marge du processus de Barcelone, le Forum Méditerranéen regroupe actuellement 11 pays, à savoir, outre l'Égypte et la France, l'Algérie, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte, le Maroc, le Portugal, la Tunisie et la Turquie. L'adhésion de pays européens non-méditerranéens est exclue. Le Forum s'est réuni à Alexandrie en juillet 1994, à Sainte-Maxime (France) en avril 1995, à Ravello (Italie) en mai 1996, à Alger en juillet 1997, à Palma de Majorque (Espagne) en avril 1998, à St Julians (Malte) en mars 1999, à Funchal (Portugal) en mars 2000, à Tanger (Maroc) en mai 2001, à Delos (Grèce) en mai 2002, à Antalya (Turquie) en octobre 2003, à Paris (France) en octobre 2004, à Hammamet (Tunisie) en octobre 2005, à Alicante (Espagne) en octobre 2006. Deux réunions extraordinaires ont eu lieu à Tabarka (Tunisie) en juillet 1995 et à Agadir (Maroc) en octobre 2001.

informel. En revanche, il faut éviter de reproduire l'enceinte de dialogue intergouvernemental qui a marqué le Forum en assurant un rôle primordial à l'UE et à la Ligue arabe. Au début, elle ne devrait avoir ni de capacité décisionnelle tangible ni de rôle de contrainte sur ses partenaires en privilégiant, dans un premier temps, une approche de dialogue dans le but de redresser la confiance mutuelle sur les enjeux sécuritaires communs avec des décisions qui se prennent à l'unanimité. Outre les réunions ministérielles, les membres du Forum tiennent des rencontres régulières au niveau des Hauts fonctionnaires. Dans ce sens, la réussite de ces conférences serait d'en faire une sorte d'antichambre produisant et analysant des idées à mettre en œuvre dans la perspective d'un partenariat structuré à long terme[1013].

[1013] Enfin, cette conférence pourrait dépasser les lacunes de la PEV et de l'UpM et retourner à l'acquis de Barcelone en assurant la participation de la société civile afin d'incarner l'expression de la volonté politique de parvenir à une entente sur des intérêts et des besoins communs dans le respect des principes et des valeurs démocratiques et des droits de l'homme.

CONCLUSION DU TITRE 2

À partir de 2001, l'internationalisation de la sécurité n'a pas épargné les relations euro-méditerranéennes. Une stratégie européenne de sécurité (SES) a été adopté en 2003, définissant une nouvelle approche sécuritaire de l'UE. La SES, élaborée dans la phase préparatoire à l'adhésion, a ainsi constitué un élément déterminant dans l'évolution de la conceptualisation de la PEV devenue un des outils principaux de la construction de la sécurité dans le voisinage de l'UE. De nombreux auteurs[1014] affirment que la prégnance de la sécurité dans le cadre de la PEV ne fait aucun doute. Il s'avère que l'ordre du jour est fixé par l'Union et se concentre sur les priorités de l'Union, y compris la sécurité des frontières ; la stabilité régionale et le fait que la PEV soit essentiellement une initiative globale représentent ainsi des valeurs communes partagées avec les partenaires[1015]. D'autres auteurs, tout en admettant la centralité de la question de la sécurité dans le cadre de la PEV, sont hostiles à la généralisation de cette analyse simpliste focalisée sur l'aspect sécuritaire et qui occulte les autres aspects n'ayant pas subi cette inflexion[1016]. Cette étude tranche en faveur de la lecture sécuritaire de la PEV, justifiée par notre démonstration de ce lien étroit entre l'évolution de la situation dans la région et l'aspect sécuritaire déterminant après l'adoption de la SES, tout en prenant en compte que certains aspects de la PEV échappent à la sécurisation ; ce point sera étudié dans la deuxième partie de notre étude.

Toutefois, si dans l'approche sécuritaire la place de la PEV de l'UE est avérée, son impact sur la clarification et l'harmonisation de la dimension méditerranéenne du voisinage reste, pour le moins, incertaine. Bien qu'il ait été confirmé que la PEV s'inspire de l'expérience euro-méditerranéenne et s'inscrit dans la continuité de son acquis, il reste difficile d'admettre la compatibilité entre une initiative européenne fortement bilatérale et l'esprit partenarial des initiatives régionales multilatérales. Cela signifie que, même quelques années après sa mise en œuvre, la question de la marginalisation de l'approche

[1014] Dans ce sens, voir M. CREMONA, *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Stanford Institute for International Studies, n° 25, 2/11/2004 ; M. CREMONA and C. HILLION (2006), *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, Florence, EUI Working Paper LAW n° 2006/39 ; R DEL SARTO and T. SCHUMACHER (2005), « From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? », *préc.*, pp. 17-38.

[1015] Cette question sera étudiée par la suite dans le Titre 1 de la deuxième partie de la thèse.

[1016] Nicole WICHMANN, « The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices » CEPS Working Document n° 275/octobre 2007, p. 3.

régionale de la sécurité euro-méditerranéenne initiale dans le cadre du voisinage reste légitime.

Actuellement, et en l'absence d'une vision régionale, la mise en place des objectifs sécuritaires fixés par la SES et orchestrés par la PEV, apparaît comme une stratégie à risque, susceptible d'être contre-productive car elle accentue la méfiance mutuelle entre les partenaires. Dès lors, la bilatéralisation des questions sécuritaires dans les plans d'action reste bien évidemment indispensable pour l'approche de la sécurité euro-méditerranéenne. Cette incompatibilité est la cause principale de la nécessité d'une approche régionale et sous-régionale de la sécurité en Méditerranée.

Tout cela démontre, encore une fois, que le cadre de Barcelone demeure un cadre approprié pour l'approfondissement des relations entre les deux rives de la Méditerranée. Sa force réside dans son approche qui lie la sécurité à la réforme économique et au développement, les échanges culturels au dialogue politique, les droits de l'homme à la conceptualisation d'une sécurité globale[1017]. Une telle approche doit toutefois être associée à des initiatives régionales et sous-régionales au Maghreb et au Moyen-Orient élargi.

[1017] R. BALFOUR, « Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue », *préc*., p. 42.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La première partie de cette thèse a permis de définir le cadre multilatéral euro-méditerranéen de voisinage comme le résultat de la rencontre entre la PEV et le PEM et plus tard l'UpM. Cette analyse a montré que l'impact direct et indirect sur la dimension multilatérale, tant à travers la PEV qu'avec l'UpM, a accentué l'incohérence du cadre euro-méditerranéen. Malgré tout, l'impact de la PEV sur la dimension multilatérale reste, pour l'instant, secondaire. Il y a deux points essentiels à souligner. Premièrement, l'expérience de l'UpM a démontré que si l'UE continue à annoncer son intention de renforcer ses relations avec ses voisins du Sud qui souffrent des problèmes liés au Moyen-Orient, cela ne peut se faire dans l'ignorance du conflit israélo-arabe, mais, au contraire, cela nécessite un engagement complet de l'UE dans le processus de paix. Deuxièmement, à côté de cet engagement, les objectifs sécuritaires de l'UE proposés dans le cadre de la SES ne pourront pas être atteints par la simple approche bilatérale de la PEV.

En tout état de cause, la question de sous-régionalisme est objectivement nécessaire comme autre perspective dans le cadre de la coopération du Maghreb en tant qu'alternative à la stagnation en place. Elle s'impose à nouveau pour permettre l'intégration de la nouvelle Libye dans les cadres de coopération avec l'UE dans un mode restreint mais graduel qui se limite aux pays appartenant à un cadre régional homogène. Le problème reste l'approche du PEM qui a été fondée sur le rejet catégorique de la différenciation sous-régionale, ce qui a atténué substantiellement le soutien aux efforts sous-régionaux[1018]. Pour le Maghreb, après le printemps arabe, l'absorption de la Libye post-Kadhafi serait plus adéquate dans un cadre maghrébin à côté du processus de démocratisation en Tunisie. De plus, cela permettrait une prévention de toute tension entre l'Algérie et ses voisins qui regardent avec hostilité les changements démocratiques de ce pays avec la montée en puissance de l'Islam politique dans leur voisinage direct.

Cette approche ne remet pas en cause l'approche globale du PEM, bien au contraire. Le dialogue euro-maghrébin institutionnalisé s'imposera-t-il comme un cadre pour une région pilote faisant figure d'exemple pour tous les pays PMM ? Vu du côté européen, cela s'inspirerait du modèle de la coopération renforcée visant à approfondir la coopération entre certains pays tout en préservant le caractère global du processus de Barcelone.

[1018] Rapport Euromesco, *Barcelona plus, Vers une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques* avril 2005, p. 29. Disponible sur http://www.euromesco.net/

Avec le printemps arabe, toute l'expérience de la coopération régionale a été secouée, ce qui a amené certains à réclamer encore une fois une refondation des relations euro-méditerranéennes. Les bouleversements dans le monde arabe sont survenus au même moment que l'échec de l'UpM, ce qui constitue une raison de plus pour relancer le cadre euro-méditerranéen multilatéral[1019]. Ce cadre multilatéral doit être utilisé de manière plus stratégique pour faire progresser les relations bilatérales entre les partenaires, notamment lorsqu'il s'agit de régler des conflits[1020]. S'il reste encore prématuré de se précipiter avec de nouvelles initiatives et de reproduire les effets de l'élaboration de l'UpM, il est cependant clair que le cadre relationnel après le printemps arabe ne peut être le même qu'avant. Actuellement, le blocage du dialogue régional est total dans le cadre des instances de l'UpM, aucune réelle mesure concrète n'a été prise. Pour l'instant, l'impact de la PEV sur la dimension multilatérale reste subsidiaire, il y a un impact significatif et profond de la dimension bilatérale euro-méditerranéenne qui sera étudié dans la deuxième partie de la thèse.

[1019] I. SCHÄFER, « Une politique européenne de voisinage réformée et la nouvelle Tunisie », *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé*, (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la Revue Trimestrielle *Études Internationales* n° 120 3/2011, octobre 2011, p. 77-78.
[1020] COM(2011) 303, *préc.*, p. 16.

SECONDE PARTIE

La dimension bilatérale des relations euro-méditerranéennes post-élargissement profondément modifiée par la PEV

« La Politique Européenne de Voisinage est la définition d'un cadre pour le développement d'une relation située en effet à mi-chemin entre l'association et l'adhésion. »[1021]

[1021] A. JANIER, « *La France en faveur d'une relance du processus euro-méditerranéen* », interview de l'ambassadeur chargé du processus de Barcelone, REFA n° 69, p. 26 ; à consulter sur : www.ccfranco-arabe.com/69.php

SECONDE PARTIE :
LA DIMENSION BILATERALE DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES POST-ELARGISSEMENT PROFONDEMENT MODIFIEE PAR LA PEV

Comme nous l'avons vu dans la première partie, l'impact de la PEV sur la dimension euro-méditerranéenne multilatérale montre ses limites. En revanche, son impact sur la dimension bilatérale des relations euro-méditerranéennes va les changer profondément. Les relations bilatérales développées au titre du partenariat consistaient à l'origine en des accords d'association, dans le cadre du processus de Barcelone. Par la suite, la politique européenne de voisinage a été mise en place en envisageant le renforcement des instruments bilatéraux avec les partenaires méditerranéens.

Avec la PEV, la dimension bilatérale des relations euro-méditerranéennes change de nature et d'approche, à travers la mise en place d'une conditionnalité politique positive et incitative dans une optique de différenciation avec les voisins, qui prend en compte les difficultés mais aussi le potentiel de chaque partenaire. Tout en se fondant sur l'acquis bilatéral du PEM, la PEV s'applique avec l'objectif d'un approfondissement du dialogue bilatéral à travers une promotion plus rigoureuse des réformes politiques. En outre, cela devrait permettre l'établissement d'un rapprochement progressif du partenaire dans la perspective d'intégration avec l'UE, dans le sens de « *Tout sauf les institutions* » selon Romano Prodi, ouvrant la voie à une nouvelle relation contractuelle. En d'autres termes, le respect des dispositions des plans d'action de la PEV permet la réalisation de deux objectifs : d'une part le respect des engagements figurant dans les accords d'association en les concrétisant, d'autre part, l'intensification des relations avec l'UE. Une réussite de la mise en œuvre de la PEV permettra une ouverture pour une nouvelle relation contractuelle.

En effet, l'impact de la PEV sur les relations bilatérales permet un approfondissement des relations politiques existantes grâce à la conditionnalité politique positive empruntée au processus d'élargissement. Avec une légitimité provenant des accords d'association, les plans d'action (comme pièces maîtresses de la PEV) assurent non seulement la concrétisation des objectifs des accords bilatéraux, mais ils ouvrent aussi la possibilité d'un dépassement progressif des engagements convenus dans les accords. La PEV et le

partenariat euro- méditerranéen se renforcent mutuellement au niveau bilatéral ; cela produit un renforcement du dialogue politique bilatéral à travers la PEV et plus concrètement à travers les plans d'action. Cela sera mis en œuvre dans le cadre du processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire[1022]. Si les accords d'association du partenariat euro-méditerranéen restent la pierre angulaire des relations de l'UE avec ses voisins méridionaux, la PEV veille à renforcer le Partenariat dans des domaines précis permettant aux partenaires de « *cueillir pleinement les fruits des structures mises en place* »[1023]. Ainsi, au regard des objectifs fixés, la PEV doit à la fois permettre d'assurer le respect des dispositions des accords d'association euro-méditerranéens et favoriser un approfondissement du dialogue politique et une extension des relations à d'autres domaines par rapport à ceux déjà inscrits dans les accords d'association, tout en s'appuyant sur l'acquis du Partenariat. Toutefois, même si le cadre contractuel défini par les accords bilatéraux reste la base du Partenariat, une éventuelle évolution des relations contractuelles n'est pas exclue[1024].

La réelle valeur ajoutée de la conditionnalité politique de la PEV provient de sa place en tant que force motrice centrale du renforcement des relations bilatérales établies par les accords d'association euro-méditerranéens (Titre 1). La PEV permet ainsi un approfondissement différencié des relations avec chacun des voisins qui dépasse à la fois les limites du PEM et les accords d'association. En effet, elle ouvre essentiellement la possibilité d'un degré élevé d'intégration économique dépassant les limites des relations euro-méditerranéennes et allant vers une participation progressive au marché intérieur. Cette perspective de changement substantiel[1025] ouvre la voie à approfondissement différencié des relations euro-méditerranéennes bilatérales allant vers un cadre relationnel renouvelé à mi-chemin entre l'association et l'adhésion (Titre 2).

[1022] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 7.
[1023] *Ibid*., p. 8.
[1024] COM(2003) 104 final, p. 18.
[1025] B. VAN VOOREN, « The hybrid legal nature of the ENP, in European integration without EU membership » EUI working paper, Max Weber program, 2009/2010, p. 17.

TITRE 1 :
LA VALEUR AJOUTEE DE LA CONDITIONNALITE POLITIQUE DE LA PEV COMME FORCE MOTRICE DU RENFORCEMENT DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES

« La Méditerranée propose quant à elle l'aspiration des peuples à l'expression démocratique et à la défense des droits, c'est-à-dire la primauté du "bien commun" régi par le politique »[1026].

Avant d'étudier les caractéristiques de la conditionnalité politique dans le cadre des relations euro-méditerranéennes et les transformations apportées par la PEV, ses caractères, mécanismes et outils et sa valeur ajoutée pour les relations bilatérales euro-méditerranéennes, il serait judicieux de clarifier ce concept qui se place dans le cadre des relations extérieures de l'UE. La définition et la délimitation de la conditionnalité politique n'ont jamais été aisées. Selon Catherine Schneider, la conditionnalité est un concept qui permet « *de soumettre un droit ou un avantage au respect d'un certain nombre de critères, d'engagements ou de pratiques* »[1027]. C'est une stratégie par laquelle les États et les institutions internationales promeuvent le respect de priorités et de principes politiques, économiques ou institutionnels préalablement définis[1028]. La conditionnalité politique est un outil permettant le respect de certains principes, tels que les droits de l'homme et les droits fondamentaux, les libertés publiques et individuelles, la démocratie, l'interruption d'opérations militaires, ou encore l'exécution de bonne foi d'accords de paix.

Pour les relations extérieures de l'UE, la conditionnalité politique se définit comme « *un principe selon lequel l'Union va subordonner l'établissement ou la continuité d'un lien juridique à l'accomplissement par son partenaire d'un certain nombre de conditions politiques* »[1029.] À partir des années quatre-vingt-dix, il s'est développé une tendance généralisée des pays occidentaux à associer développement économique ou politique et

[1026] *Le Dialogue entre les Peuples et les Cultures dans l'Espace euro-méditerranéen*, Rapport du Groupe des Sages créé à l'initiative du Président de la Commission européenne, publication Commission européenne, Bruxelles, octobre 2003.
[1027] C. SCHNEIDER, « *Au cœur de la coopération internationale de l'Union européenne : quelle stratégie à venir pour la conditionnalité politique ? En Droit international et coopération internationale », Hommage à J. Touscoz*, France Europe Editions, Nice 2007, p. 251.
[1028] J. CHECKEL, « Compliance and conditionality, Arena Working papers », WP European foreign affairs, (3) 98, p. 256.
[1029]C. KOUYOUDJIAN et C. SCHNEIDER, *La conditionnalité politique*, p. 5. À consulter sur : www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/ cesice/chercheurs/schneider/textes/conditionnalite.doc

démocratie. L'UE n'a pas fait défaut. Sur un plan économique, l'aide financière octroyée aux pays en développement s'avère assujettie au respect d'une clause de conditionnalité démocratique dans les instruments financiers. L'UE s'est permis de choisir ouvertement de s'associer tant commercialement qu'économiquement avec des pays partageant ses propres valeurs. Depuis 1995, tous les accords d'association, ainsi que les accords de partenariat et de coopération (APC) avec les États tiers, contiennent des clauses stipulant que le respect droits de l'homme sont un élément essentiel dans les relations entre les parties et énonçant que si les principes de droits de l'homme prévus sont violés, l'Union européenne sera en droit de prendre certaines mesures de pression, ou mesures restrictives[1030].

Certains critères permettent de dresser une typologie des instruments de ce concept dans le cadre des relations extérieures de l'UE. Selon la classification effectuée par Catherine Schneider, deux niveaux de conditionnalité politique concernent les relations de l'UE avec les pays tiers. Le premier niveau correspond à la coopération conventionnelle. L'UE a introduit de la conditionnalité « *droits de l'homme* » à toutes les étapes de la vie des traités conclus avec les États tiers : l'étape de la négociation de l'accord (l'ouverture / la suspension de la négociation), l'étape de la conclusion de l'accord (le refus de signature, ou le refus d'approbation par la Parlement européen), l'étape de l'exécution de l'accord (la mise en œuvre de la conditionnalité par d'éventuelles suspensions d'un accord déjà en vigueur).

Le deuxième niveau correspond aux instruments unilatéraux tels que l'assistance financière. Les relations extérieures de l'Union européenne en matière d'assistance économique mais aussi d'aide publique au développement s'avèrent désormais systématiquement régies par une politique de conditionnalité démocratique[1031]. L'UE

[1030] L'UE a développé une gamme assez large d'outils politiques, diplomatiques et économiques pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie qui peuvent prendre diverses formes : approches directes telles que l'aide à la démocratie, approches indirectes qui reposent sur la persuasion par la socialisation, le dialogue politique au plus haut niveau, les échanges sociaux et culturels, et des outils basés sur une conditionnalité positive et négative – en offrant des incitations et des récompenses en échange de progression et, inversement, en menaçant ou en imposant des sanctions pour les étapes en amont. (R. BALFOUR et A. MISSIROLI, « Reassessing the European Neighborhood Policy », EPC Issue Paper n° 54, juin 2007, p. 21).

[1031] La conditionnalité dans les textes est effective à partir du 15 décembre 1989, date de la conclusion de l'*Accord Lomé IV* (*Quatrième convention ACP-CEE*, 15 décembre 1989, J.O.L. 229 (entrée en vigueur : 1er septembre 1989), il n'en demeure pas moins que le lien entre développement, démocratie et droits de l'homme est apparu antérieurement. Tel que nous l'avons vu au point précédent, le début des années 80 a vu quelques initiatives européennes en ce domaine. Entre autres, la Communauté européenne a tenté de négocier une référence au respect des droits de l'Homme dans les *accords de Lomé I* (*Convention ACP-CEE de Lomé*), 28 février 1975, en ligne : (date d'accès : 4 avril 2003) (entrée en vigueur : 1er avril 1976) ; *II (Deuxième convention ACP-CEE*, 31 octobre 1979, [1980] J.O.L. 347 (entrée en vigueur : 1er janvier 1981) ; *et III*. (*Troisième convention ACP-CEE*).

impose aux pays tiers signataires des accords avec la CE/UE le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux, ainsi que l'instauration de la bonne gouvernance au sein de leurs institutions[1032].

Par ailleurs, vu les différentes réactions de l'UE au respect comme aux violations des engagements, une deuxième classification peut être établie. La conditionnalité politique peut prendre deux formes : l'une est positive, l'autre est négative. Catherine Flaesch-Mougin considère que « *la conditionnalité pourra revêtir une forme positive en accordant un régime privilégié à ceux qui acceptent de se plier à certaines exigences ou, à l'opposé, une dimension négative en cas de privation d'un avantage pour non-respect des critères fixés* »[1033]. En d'autres termes, la conditionnalité est qualifiée de négative si les bénéfices escomptés sont réduits, suspendus ou supprimés. C'est dans le domaine des relations extérieures communautaires que la conditionnalité négative prend toute son ampleur à travers la clause (dite clause élément essentiel) introduite dans les accords signés avec les pays tiers.

La conditionnalité qualifiée de positive ne vise pas à sanctionner mais à accompagner le partenaire dans la concrétisation des engagements auxquels il a pu souscrire. La conditionnalité positive est fondamentale pour la réalisation concrète des objectifs poursuivis : elle joue un rôle central dans la mesure où elle fera notamment dépendre la création d'un lien juridique des résultats obtenus par le partenaire. Si la conditionnalité négative a bien vocation à produire de véritables effets juridiques, comme par exemple la suspension du lien conventionnel, tel n'est pas le cas de la conditionnalité constructive qui relève bien plus de la logique de coopération, et par voie de conséquence de la sphère du politique[1034]. Dans cette thèse, le terme « conditionnalité politique » est employé dans un sens large qui dépasse le cadre strictement politique. En effet, le terme « politique » ajouté à

[1032] Pour tous les grands programmes d'assistance financière (les anciens TACIS, MEDA, PHARE, (etc.) et depuis peu les nouveaux IPA et IEVP), la conditionnalité de l'Union européenne est omniprésente.
[1033] C. Flaesch-Mougin, « La conditionnalité dans les relations de l'Union européenne avec les États et groupements latino-américains », *in* Collection rencontres européennes, *Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amériques, Afrique*, Bruylant Bruxelles 2010, p. 379.
[1034] En principe, l'approche positive se résume à de l'assistance technique, telle la supervision d'élections libres, à de l'aide financière permettant la réalisation de certains programmes ainsi qu'à des préférences commerciales. Pour sa part, l'approche négative se décline en termes de dialogues critiques permettant de cibler les problèmes relatifs à l'application du traité, afin qu'il en résulte une solution commune, ou, en dernier lieu, en termes de suspension des accords et de l'aide octroyée pour la coopération et le développement (J.-L. ATANGANA AMOUGOU, *Conditionnalité juridique des aides et respect des droits fondamentaux* (2001) 2 *Afrilex*, pp. 6-7).

la « conditionnalité » fait ici référence à l'ensemble des domaines couverts par les enjeux faisant partie du dialogue politique entre l'UE et chacun de ses partenaires.

Pour les relations euro-méditerranéennes, l'introduction de la question des droits de l'homme est relativement récente. Initialement, les relations entre la Communauté et les PTM étaient de nature économique. Toutefois, cette question s'est imposée à partir de la Déclaration de Barcelone. Rappelons qu'à l'époque, dans le contexte de la promotion des droits de l'homme, qui a émergé à la fin de la guerre froide, la Déclaration de Barcelone fixait parmi ses objectifs le principe du respect des droits fondamentaux. Avec le PEM, plusieurs instruments politiques, financiers et juridiques ont été mis en place. Il s'agit de l'instauration d'un dialogue politique régulier contribuant à officialiser le débat relatif à la question des droits de l'homme – qui était auparavant proscrit des discussions et circonscrit au domaine de la politique intérieure –, de l'établissement de programmes financiers de développement intégrant le respect des droits de l'homme comme condition à l'attribution de l'aide, et surtout, de l'introduction d'une clause de conditionnalité au sein des accords bilatéraux conclus entre la Communauté et chacun de ses partenaires. En effet, la stratégie bilatérale de la Communauté quant à la protection des droits de l'homme est sensiblement différente de sa stratégie régionale, dans la mesure où elle s'opère par le biais de relations exclusives entre un seul État méditerranéen et la Communauté. Alors qu'il est difficile au niveau régional d'imposer le respect des droits de l'homme, du fait de la nature même des relations instaurées qui se fondent avant tout sur le renforcement du dialogue entre les partenaires, et du fait du manque d'instruments juridiques contraignants, la conditionnalité politique introduite dans les accords d'association offre un cadre légal dans lequel la question du respect des droits de l'homme a pu être explicitement intégrée.

Avec la PEV, une méthode additionnelle a été appliquée aux relations avec les partenaires méditerranéens afin d'assurer le renforcement des relations contractuelles à travers les dispositions des plans d'action et de permettre la mise en place d'une politique de promotion de la démocratie plus rigoureuse. L'analyse de la portée du concept de la conditionnalité politique dans la PEV montre les similitudes avec la méthodologie utilisée lors de la préparation du cinquième élargissement, avec le recours à la conditionnalité politique positive et à la différenciation. Toutefois, l'étude des conditions de la réussite d'une méthode, issue du processus d'élargissement et appliquée aux voisins méditerranéens du Sud dépourvus de toute perspective d'adhésion, n'a pas été fructueuse.

C’est donc justement sous l'angle de cette superposition de deux méthodes qu’il faut étudier la conditionnalité de la PEV, sa valeur ajoutée pour le cadre bilatéral euro-méditerranéen, mais aussi son articulation avec la conditionnalité politique négative introduite par les accords d’association (Chapitre 1). Face aux résultats mitigés et après les de soulèvements populaires de 2011, il serait nécessaire de réfléchir de nouveau aux moyens permettant la mise en place d'un cadre politique bilatéral plus cohérent établissant un meilleur équilibre entre la conditionnalité politique positive et négative. (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES MUTATIONS D'UN CADRE BILATERAL EURO-MEDITERRANEEN DESORMAIS ARTICULE SUR UNE DOUBLE CONDITIONNALITE NEGATIVE ET POSITIVE

La vocation principale des accords d'association euro-méditerranéens est l'instauration d'une « zone de libre-échange » transposée avec quelques ajustements aux accords commerciaux de la génération antérieure. Les objectifs de la Déclaration de Barcelone ont été confirmés par des accords bilatéraux conclus avec les partenaires. Ces relations sont fondées sur des instruments conventionnels, soumis au droit international, et créent des obligations juridiques pour les parties contractantes. Malgré sa vocation à améliorer la situation des droits de l'homme sur le pourtour méditerranéen, la politique mise en place dans le cadre barcelonais n'a pas eu les effets escomptés, et le partenariat euro-méditerranéen souffre aujourd'hui d'ambitions déçues. Après les résultats mitigés du PEM, qui n'a pas réussi à promouvoir une réelle amélioration dans le domaine des droits de l'homme, les aménagements réalisés par le biais de la PEV étaient prometteurs face au manque d'engagement des PPM dans les processus des réformes.

Il est vrai que la PEV a été mise en œuvre dans le respect du cadre du Processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire[1035], mais son introduction ne se fait pas sans modifier profondément la nature même du dialogue bilatéral lié. Elle déploie la méthodologie appliquée pour la préparation du cinquième élargissement. La méthodologie centrale de la PEV consiste en un recours à une conditionnalité politique positive incitative dans le respect des principes fondateurs de la PEV, à savoir : la différenciation et l'appropriation commune.

Cela signifie qu'avec la PEV, l'UE a fait le choix de franchir un cap et d'offrir aux voisins une approche conceptuellement différente du PEM : c'est un passage d'une logique de renforcement des relations bilatérales vers une démarche d'intégration similaire à celle proposée aux pays candidats. Cette valeur ajoutée substantielle pour l'encouragement du processus de réformes dans les relations a profondément modifié l'équation du dialogue

[1035] COM (2004) 373, *préc*., p. 6-7.

politique bilatéral, désormais lié à une double conditionnalité positive et négative. Si l'introduction d'une conditionnalité politique négative sous forme d'une clause relative au respect des droits de l'homme dans les accords a créé des obligations garantissant le respect de ces principes, des obstacles subsistent à la concrétisation de cette approche (Section 1). Face à cela, les apports de la conditionnalité politique de la PEV mise en œuvre à travers les plans d'action tentent de garantir une promotion des droits de l'homme et des principes démocratiques plus efficace (Section 2).

Section 1 : Un dialogue politique euro-méditerranéen étroitement lié à la conditionnalité politique négative du type clause « élément essentiel »

La démarche contractuelle s'inscrit dans l'approche régionale de la Déclaration de Barcelone, avec des accords conclus avec chacun des partenaires. Ces accords d'association euro-méditerranéens sont conclus sur la base juridique de l'article ex-310 TCE (actuel article 217 TFUE), relatif aux accords d'association, qui confère une compétence de caractère général de l'action extérieure de l'Union[1036]. Ces accords qui ont été principalement conçus dans la perspective de la réalisation de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne, ont tout de même prévu et institutionnalisé un dialogue politique bilatéral. En effet, l'une des innovations majeures dans le cadre euro-méditerranéen consiste en l'établissement d'un dialogue politique bilatéral qui ne figurait pas dans les accords de coopération de l'ancienne génération, limités aux échanges commerciaux, et sans aucune conditionnalité politique. La Communauté européenne a eu recours à cet instrument capital du dialogue politique bilatéral qui reste étroitement lié à la conditionnalité politique négative.

Ainsi, comprendre le dialogue politique bilatéral euro-méditerranéen renvoie tout naturellement à l'analyse de la clause relative aux droits de l'homme où le respect des droits de l'homme et de la démocratie reste central. Cette promotion, qui fait partie de l'institutionnalisation du dialogue politique au niveau bilatéral, se traduit par son intégration dans les accords d'association, afin de renforcer la vocation politique du partenariat (§1).

[1036] L'accord avec les représentants des palestiniens n'est pas fondé sur l'article 310 mais sur les articles 130 Y et 113, et repose sur le fait d'établir un accord intérimaire avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) qui agit pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

Elle constitue aussi un élément essentiel des accords d'association. Les accords d'association ont établi une conditionnalité négative fondée sur la clause « *élément essentiel* », ce qui fait du respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et de la primauté du droit une condition nécessaire pour la coopération (§2). Toutefois, plus de dix ans après le lancement du partenariat euro-méditerranéen, la situation des droits de l'homme au sud de la Méditerranée ne s'est globalement pas améliorée. Le recours à la conditionnalité n'a pas été utilisé de manière appropriée. Plusieurs obstacles ont empêché de mettre un terme définitif aux violations des droits de l'homme et ont rendu difficile la mise en œuvre de la clause « élément essentiel » (§3).

§1.- L'intégration du dialogue politique dans les accords d'association euro-méditerranéens

Comme cela était annoncé dans la déclaration de Barcelone, la zone de libre-échange sera réalisée à travers les nouveaux accords euro-méditerranéens et des accords de libre-échange[1037]. L'intégration des objectifs du dialogue politique bilatéral dans ces accords (A) se traduit par la mise en place de différentes structures susceptibles de renforcer ce dialogue (B).

A. <u>La portée des objectifs du dialogue politique bilatéral</u>

Le dialogue politique bilatéral euro-méditerranéen, établi avec chacun des PPM signataires des accords d'association fondés sur l'ex-article 310, est une question qui semble véritablement déjà acquise. D'un point de vue matériel, le cadre politique n'est pas un simple parallèle aux relations contractuelles en place. L'institutionnalisation implique un dialogue politique qui fait désormais partie intégrante de la nomenclature contractuelle avec les partenaires, au même titre que les dispositions relatives à la coopération économique. En effet, l'intégration d'un titre consacré au dialogue politique qui relève de la compétence de l'UE induit, d'un point de vue procédural, la mixité de ces accords, en raison même de leur

[1037] Déclaration de Barcelone, *préc.*

contenu, entre la CE et ses États membres. Ceci implique, logiquement, l'intervention des États membres dans la procédure de la conclusion de tout accord[1038].

C'est justement dans cette perspective qu'il convient d'étudier les dispositions portant sur le dialogue politique dans les accords conclus avec les partenaires méditerranéens. Ainsi, les accords d'association bilatéraux fixent l'objectif *de* « *fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le renforcement de leurs relations dans tous les domaines qu'elles estimeront pertinents au titre d'un tel dialogue* »[1039]. Il porte sur les sujets présentant *« un intérêt commun pour les parties, et plus particulièrement sur les conditions propres afin de garantir la paix, la société et le développement régional en appuyant les efforts de coopération, notamment au sein de l'ensemble maghrébin* »[1040]. Il doit « *faciliter le rapprochement des parties par le développement d'une meilleure compréhension réciproque et par une concertation régulière sur les questions internationales présentant un intérêt mutuel ; permettre à chaque partie de prendre en considération la position et les intérêts de l'autre partie ; œuvrer à la consolidation de la sécurité et de la stabilité dans la région méditerranéenne et au Maghreb en particulier ; permettre la mise au point d'initiative commune* »[1041].

Grâce aux accords d'association, un processus continu de négociations et de consultations entre les gouvernements et certains acteurs non gouvernementaux est instauré dans un large éventail de dossiers. Cette institutionnalisation du dialogue politique constitue « *un élément essentiel de souplesse, car chaque partenaire a la possibilité de progresser à son rythme et de préserver la qualité des relations bilatérales avec l'Europe* »[1042] et cela garantit des concertations régulières à différents niveaux. En effet, dans le but d'établir une certaine confiance entre les parties, différentes modalités de dialogue politique ont été établies afin de mieux prendre en considération le rythme avec lequel les relations doivent avancer. Ainsi, le dialogue politique pourrait conduire à la pleine utilisation des voies

[1038] En ce qui concerne l'adoption des accords d'association, voir C. FLAESCH-MOUGIN, « La procédure de conclusion des accords d'association », *in* M-F CHRISTOPHE TCHAKALOFF, *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp.197-227.
[1039] Article 1 de l'accord d'association avec la Tunisie (JO L 097 du 30 mars 1998).
[1040] Article 4, accord avec le Maroc (JO L 70/2 du 18 mars 2000) et la Tunisie (*Ibid.*).
[1041] Article 3 paragraphe 2 des accords avec le Maroc et la Tunisie.
[1042] Rapport d'information de l'Assemblée nationale française n° 1737 sur le partenariat euro-méditerranéen, 23 juin 1999, cité *in* E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de L'UE ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne*, *préc.*, p. 148.

diplomatiques, notamment à travers les consultations à l'occasion de réunions internationales et les contacts entre représentants diplomatiques dans un pays tiers. De plus, en cas de besoin, les parties peuvent avoir recours à toute autre modalité susceptible de contribuer à l'intensification et à l'efficacité de ce dialogue[1043].

B. L'institutionnalisation du dialogue politique bilatéral dans les accords d'association

Bien que les accords d'association euro-méditerranéens aient été conclus dans des délais étalés dans le temps, les dispositions relatives aux modalités de dialogue politique gardent une similitude globale. L'institutionnalisation des organes de dialogue politique bilatéral est la suivante : premièrement, le Conseil d'association en tant que cadre au niveau ministériel ; deuxièmement, les réunions au niveau des Hauts fonctionnaires entre les représentants de l'État partenaire d'une part, et la présidence du Conseil et de la Commission d'autre part. Afin de répondre aux objectifs du dialogue, des institutions partenariales ont été créées par les accords d'association eux-mêmes. Il s'agit donc principalement de prendre en charge les objectifs du dialogue à travers des institutions créées par l'accord lui-même. Le titre VIII relatif aux dispositions institutionnelles générales et finales de l'accord d'association mentionne le Conseil d'association (1) et le Comité d'association (2) comme organes mixtes représentant les deux parties de l'accord.

1) Le Conseil d'association organe central du dialogue politique

Le Conseil d'association, comme organe central de dialogue politique et de coopération entre les parties, trouve sa base juridique dans les accords. Ce Conseil se réunit au niveau ministériel lorsque les circonstances l'exigent et il est compétent pour examiner toutes les questions importantes dans le cadre de l'accord d'association. En même temps, le Conseil d'association dispose d'un champ de compétences plus large avec la possibilité d'examiner « *toute autre question bilatérale ou internationale d'intérêt commun*[1044]*. Il se réunit au niveau ministériel, lorsque les circonstances l'exigent, à l'initiative de son président et dans les conditions prévues par son règlement intérieur* »[1045].

[1043] Article 5 de l'accord avec le Maroc (*Ibid.*), Tunisie (*Ibid.*).
[1044] Accord avec Liban (JO L 143/2), Article 74, alinéa 2, *préc.*, p. 16.
[1045] Article 74 de l'accord avec le Liban (*Ibid.*).

La présidence du Conseil d'association alterne entre la présidence du Conseil de l'UE et le gouvernement d'un partenaire méditerranéen. Elle est chargée d'examiner toute question importante liée à la mise en application d'un accord d'association ou toute autre question ayant un intérêt bilatéral ou international commun. Le Conseil doit régler tout différend entre les parties relativement à l'application d'un accord. En principe, le Conseil d'association se réunit au moins une fois par an. La présidence peut convoquer des réunions additionnelles au besoin. Le Conseil d'association décide par consensus et ses décisions ont un effet juridiquement contraignant. Avant chaque réunion, l'UE publie un énoncé de sa position ; en outre, elle diffuse parfois des conclusions conjointes ou un communiqué de presse après la réunion.

Cette institution centrale du dialogue politique bilatéral est dotée d'un pouvoir de décision pour la réalisation de l'ensemble des objectifs fixés « *par l'accord et dans les cas prévus par celui-ci* »[1046]. De plus, ses décisions sont obligatoires pour les parties qui restent tenues de prendre les mesures nécessaires à leur exécution. Elle a le pouvoir de décider d'établir « *…tout groupe de travail ou organe nécessaire à la mise en œuvre de l'accord* » et de prendre « *toute mesure utile pour faciliter la coopération et les contacts* ».

Le pouvoir décisionnel du Conseil d'association est l'une de ses caractéristiques principales. Il a la compétence d'adopter son règlement intérieur[1047]. Dès lors, ses décisions s'imposent aux parties. Le Conseil peut aussi formuler des recommandations et constituer tout groupe de travail jugé utile pour l'application de l'accord[1048]. Il convient de souligner qu'en dehors de son statut d'organe principal du dialogue politique, le Conseil garde, selon une doctrine constante, l'activité d'un organe de *soft Law*[1049]. En pratique, cela signifie que le Conseil d'association ne dépasse pas le stade de forum de discussions politiques entre associés et ne réussit jamais à prendre des mesures, en l'occurrence bilatérales, à caractère contraignant.

[1046] Article 76 paragraphe 1 de l'accord avec le Liban.
[1047] Article 75 de l'accord avec le Liban.
[1048] Article 76 paragraphe 2 de l'accord avec le Liban.
[1049] J. LIMAN, « L'évolution du cadre institutionnel établi par le partenariat euro-méditerranéen » *in Euro-Mediterranean Integration*, The Economic and Development Review Committee (EDRC), 2002, pp. 100-127.

Enfin, « *le Conseil d'association peut décider de constituer tout groupe de travail ou organe nécessaire à la mise en œuvre du présent accord* »[1050], permettant ainsi la création de sous-comités sectoriels et thématiques[1051], notamment les sous-comités des droits de l'homme[1052]. De très nombreux sous-comités ont été mis sur pied entre l'UE et les pays partenaires pour collaborer plus étroitement dans divers dossiers visés par les accords d'association. De plus, il peut aussi « *prendre toute mesure. Il est chargé aussi du contact avec le Parlement européen et le Parlement national, mais aussi dans le cas du Liban avec le Comité économique et social de la Communauté et le Conseil économique et social libanais. En cas de différend ou de conflit relatif à l'interprétation du présent accord, chaque partie peut saisir le Conseil d'association qui peut régler ce différend par voie de décision* »[1053]. L'alinéa 4 de l'article 82 explique les dispositions relatives à la désignation d'un arbitre si ce différend n'est pas susceptible d'être résolu au sein du Conseil d'association.

2) <u>Le Comité d'association</u>

Le Comité d'association se compose de Hauts fonctionnaires des États membres de l'UE et de la Commission d'une part, et du gouvernement du pays méditerranéen donné, d'autre part. Sa présidence alterne entre un représentant du Conseil de l'Union et un représentant du gouvernement d'un État partenaire. Il a le pouvoir de prendre des décisions qui s'imposent pour la mise en application de l'accord d'association. En plus, il peut arriver que le Conseil d'association confie au Comité un mandat relatif à d'autres dossiers. Par exemple, le Comité d'association avec Israël a créé des sous-comités qui ont, par la suite, été officiellement acceptés par le Conseil d'association. Le Comité d'association se réunit aussi

[1050] Accord avec le Liban, article 80.
[1051] Exemples de sous-comités : Droits de l'homme, Dialogue politique et coopération, Affaires économiques et financières, Affaires sociales et immigration, Coopération douanière et fiscalité, Agriculture et pêche, Marché intérieur, Industrie, commerce et services, Justice et affaires juridiques, Transports, Énergie et environnement, Recherche, innovation, société de l'information, éducation et culture.
[1052] La plupart des États méditerranéens se sont vigoureusement opposés à la mise en place de structures consacrées aux droits de l'homme, ce qui indique qu'un dialogue institutionnalisé sur les droits de l'homme pourrait s'avérer utile. La Tunisie et le Maroc avaient de fortes réserves par rapport à la création d'un sous-comité sur les droits de l'homme, notamment pour ce qui a trait à l'examen de cas individuels. Israël n'a pas accepté la mise sur pied d'un sous-comité qui traiterait explicitement des questions liées aux droits de l'homme. Cela a malheureusement créé un précédent qui a permis aux autres pays méditerranéens de refuser d'établir de tels sous-comités avec l'UE.
[1053] Accord avec le Liban, Article 82 alinéas 1 et 2.

souvent que les circonstances l'exigent, le lieu de la réunion alternant entre un État membre de l'UE et un pays partenaire.

Selon les dispositions des accords, le Comité d'association est chargé de la mise en œuvre de l'accord d'association sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'association qui pourra, à son tour, déléguer des compétences. Ce Comité d'association, disposant d'un pouvoir décisionnel pour la gestion de l'ensemble des objectifs fixés par l'accord, se réunit au niveau des fonctionnaires. Il est composé de représentants des membres de l'Union, de la Commission et de représentants du gouvernement partenaire. Le comité d'association est prévu par les dispositions finales du titre VII des accords d'association. Il a pour vocation de gérer l'accord *« sous réserve des compétences attribuées au Conseil* ». Composé des Hauts fonctionnaires, représentant le Conseil de l'UE et la Commission d'une part, et le gouvernement du pays partenaire d'autre part, il est investi pour prendre des décisions nécessaires à la mise en œuvre de l'accord et pourrait être mandaté par le Conseil d'association pour d'éventuelles autres questions.

§ 2. - L'introduction de la clause « élément essentiel » dans les accords d'association

La CE a eu recours à deux types de clause « *conditionnalité* » dans les accords bilatéraux. La première correspond à la clause qui se réfère au respect des droits de l'homme comme fondement des relations intérieures et extérieures. L'importance des principes politiques constitue le « *fondement même de l'association* ». Cette clause est introduite dans le préambule des accords, où les parties « *attachent aux principes des Nations Unies, en particulier au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et des libertés politiques et économiques, qui constituent le fondement même de l'association* »[1054]. Cette disposition reflète le souci permanent de la Communauté de rester fidèle aux dispositions générales de la politique extérieure en faveur du respect universel des droits de l'homme et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit[1055]. Dès la communication du 23 mai 1995, la Commission s'est engagée à renforcer la portée juridique du dispositif visant

[1054] Dans l'accord signé avec l'OLP, il s'agit du « *fondement même de leurs relations* » et non pas du « *fondement même de l'association* ».
[1055] Rapport général 1997, Action extérieure de l'Union, points 15 et 16.

à insérer cette clause dans les nouveaux projets de négociation des accords avec les pays tiers[1056]. Les dispositions de cette clause restent non-contraignantes et n'offrent pas une base juridique solide qui permettrait la sanction des violations en cas d'atteintes aux droits de l'homme.

Outre l'insertion dans le préambule de ces références générales au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, et conformément aux conclusions du Conseil européen de Canne du mai 1995[1057], l'article 2 de chacun des accords bilatéraux du partenariat euro-méditerranéen constitue une clause du respect des « *droits de l'homme* » et s'analyse comme élément essentiel de l'accord. Il reste, dans ce sens, une concrétisation de l'engagement dans la Déclaration de Barcelone, susceptible de faire en sorte que les standards internationaux de droits de l'homme évoqués par ladite déclaration soient respectés par toutes les parties[1058]. Si la portée de la clause « élément essentiel » dans les accords d'association euro-méditerranéens est définie dans la clause standard de l'article 2 (A), les accords ont aussi cadré la réaction communautaire à toute violation de la clause « élément essentiel » (B).

A. La portée de la clause « élément essentiel » dans les accords d'association euro-méditerranéens

Les accords d'association euro-méditerranéens signés avec chacun des partenaires méditerranéens du Sud comportent dans l'article 2 une conditionnalité politique où le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme constitue un élément essentiel de l'accord. L'article 2 constitue une base juridique complète de la conditionnalité politique permettant les sanctions en cas de violations. La clause introduite dans tous les accords d'association constitue une clause « *élément essentiel* » (1). Elle présente tout de même certaines différences quant à l'étendue de son champ d'application (2).

[1056] Communication de la Commission sur « *la prise en compte des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers* ». COM(95) 216.

[1057] Cette décision a fixé les modalités et les conditions de la coopération avec les pays tiers, en intégrant une clause du respect des droits de l'homme, élément fondamental et essentiel des accords commerciaux ou de libre-échange.(Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cannes 26-27 Juin 1995)

[1058] F. HOFFMEISTER, « Les clauses des droits de l'homme et leurs implications dans les relations euro-magrébines », La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMLAD, série *Thèmes actuels*, n° 42, p. 139.

1) La clause élément de l'article 2

Selon la communication de 1995 portant sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords des pays tiers, le respect de ces droits doit constituer un élément essentiel des accords liant la CE à un État tiers[1059]. Cette position se concrétise dans les accords d'association dans le cadre de l'article 2 où « *les relations entre les parties, de même que les dispositions de l'accord lui-même, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, laquelle inspire leurs politiques internes et internationales et constitue un élément essentiel du présent accord* »[1060].

Cette clause « élément essentiel » des accords constitue la base légale expresse conforme au droit international et en l'occurrence ouvre la possibilité de se voir opposer de sanctions ou de mesures restrictives qui seront prises quand cet élément essentiel ne sera pas respecté. Avec cette introduction de la clause des droits de l'homme dans les accords conclus avec les pays de la région, la Communauté tente d'incorporer l'existence des obligations des droits de l'homme avec ces pays (étant des sujets du droit international), ceci dans une perspective qui conduira à une obligation générale du respect de ces principes.

Elle fournit la base pour le développement du dialogue et de la coopération avec les partenaires méditerranéens dans les domaines des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit[1061]. Cette disposition est un rappel des principes de la Déclaration de Barcelone qui permettent de réaffirmer les objectifs communs des parties[1062]. Dès le préambule des accords bilatéraux, tout l'édifice associatif repose sur ces principes fondamentaux également mentionnés dans la Déclaration de Barcelone. Cette disposition marque l'engagement des parties, dès le préambule, à ce que l'engagement bilatéral repose sur les principes fondamentaux. La source d'inspiration de la politique interne et externe des parties par le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme ne permet pas de

[1059] COM(95) 216, p. 4.
[1060] Article 2 de l'accord avec la Jordanie.
[1061] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « 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, Orientations stratégiques », Bruxelles, le 21.05.2003 COM(2003) 294 final p. 9.
[1062] E. LANNON, *La rénovation de la politique méditerranéenne de la Communauté*, Mémoire de DEA de Droit Communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes, p. 157.

savoir si cette inspiration est une obligation de droit international ou non. Mais cette double mention du droit interne et externe « *confirme que cette technique […] a pour objectif, par l'utilisation de moyens politiques, juridiques et économiques, d'influencer les politiques internes et externes d'un État tiers* »[1063].

En droit international, l'existence d'une obligation nécessite l'existence préalable d'un droit pour un autre État. Cette corrélation entre l'obligation et le droit se trouve dans la conditionnalité politique des accords d'association. L'existence de cette obligation du respect des droits de l'homme entre deux sujets de droit international passe exclusivement par un droit « *subjectif* » appartenant à l'autre partie[1064]. L'article 60 de la déclaration de Vienne §1 prévoit qu'« *une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie* »[1065] et le paragraphe 3 du même article dispose « *qu'aux fins du présent article, une violation d'une disposition essentielle d'un traité est constituée par […] la violation d'une disposition pour la réalisation de l'objet ou du but du traité* ».

Pour appliquer cet article, il faut que le traité contienne une obligation contractuelle du respect des droits de l'homme, et que celle-ci forme en même temps un élément essentiel de l'accord. L'UE a voulu reprendre dans les accords d'association bilatéraux « *la disposition essentielle* » comme un « *élément essentiel* »[1066]. Donc, si l'une des parties violait l'un des éléments politiques essentiels, l'autre partie pourrait suspendre ses engagements conventionnels. Notons enfin que « *la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité constitue un motif de dénonciation ou de suspension* », sous réserve du respect des modalités procédurales prévues par l'article 65 de la Convention. Enfin, l'insertion d'une telle clause permet « *d'inscrire les droits de l'homme comme sujet d'intérêt commun, élément du dialogue et instruments pour réaliser diverses actions positives au même titre que les autres clauses essentielles* » des accords[1067]. Il s'agit d'inciter à adhérer et à ratifier des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Elle

[1063] E. LANNON, « *La rénovation de la politique méditerranéenne de la Communauté* », *préc*., p. 158.
[1064] Pour plus de détails, Mielle BULTRMAN, « Human rights in the treaty relations of the European community », School of human rights research series - Intersentia-Hart 2001, p. 67
[1065] D. ALLAND, *Justice privée et ordre juridique international : Étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994, pp.231-239.
[1066] F. BELAICH, « *La Conditionnalité politique dans le partenariat euro-méditerranéen* », *préc*., pp. 98-99.
[1067] Communication de la Commission, la prise en compte du respect des principes démocratiques dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, COM (1995) 216 final, 23 mai 1995.

crée, d'une part une obligation positive pour l'Union d'imposer le respect de cette clause – en effet, selon le Parlement européen, « *il est de la responsabilité de l'Union, lorsqu'elle signe un accord international avec un pays tiers comprenant une clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie, de veiller à ce que le pays tiers en question respecte les normes internationales en matière de droits de l'homme lors de la signature de cet accord* » [1068] –, et, d'autre part, elle oblige les États parties à respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques qui constituent un « *élément essentiel* » de l'accord. Cette disposition a pour objectif la création d'une base légale conventionnelle internationale à d'éventuelles mesures restrictives en cas de violation des droits de l'homme, conformément à l'article 60.3 de la convention de Vienne sur le droit des traités[1069].

2) <u>L'étendue du champ d'application de la clause « élément essentiel »</u>

Même si tous les accords d'association euro-méditerranéens contiennent dans l'article 2 une clause « élément essentiel » similaire, deux formulations de cette clause ont été introduites respectivement dans les accords d'association. La première formulation, introduite pour les premiers les accords signés avec la Tunisie et Israël, ne se réfère pas à la Déclaration des droits de l'homme de 1948 où *« les relations entre les parties, de même que les dispositions de l'accord lui-même, se fondent sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques qui inspirent leurs politiques internes et internationales et constituent un élément essentiel du présent accord* ». Cette formulation renvoie à la volonté de la Commission d'uniformiser les références dans différents accords, exprimée dans sa décision du 26 janvier 1993[1070]. À l'époque, aucune référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) n'était encore imposée.

Cependant, une seconde formulation, introduite dans les accords conclus avec l'Égypte, l'Autorité Palestinienne, le Liban, la Jordanie, le Maroc et l'Algérie, fait référence à la (DUDH) où « *les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de*

[1068] Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne (2005/2057(INI)).
[1069] « *Aux fins du présent article, une violation substantielle d'un traité est constituée par a) un rejet du traité non autorisé par la présente convention ; ou b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.* »
[1070] PV (93) 1137, point XIV.

l'homme tels qu'énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui inspire leurs politiques internes et internationales et constitue un élément essentiel du présent accord ». En mai 1995, la Commission a manifesté sa volonté d'inclure une référence aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme dans sa communication relative à « *la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers* »[1071].

Concernant le champ couvert par la clause, deux remarques peuvent être énoncées. La première consiste à savoir si, véritablement, cette différence de rédaction a un impact sur la valeur juridique de la clause. Selon Mielle Bulterman, cette référence tend davantage à préciser la notion de droits de l'homme, plutôt qu'à intégrer chacune des clauses de la déclaration dans les relations bilatérales des parties contractantes[1072]. En effet, la clause « *droits de l'homme* » ne crée pas de nouvelles obligations pour les parties, mais incorpore dans les accords les obligations relatives aux droits fondamentaux existant en droit international[1073]. Cet argument est renforcé du fait que la Déclaration de Barcelone se réfère expressément à la DUDH. Sa valeur de déclaration ne lui retire pas sa qualité de référence interprétative : les accords bilatéraux qui en découlent peuvent à l'évidence être interprétés à la lumière de son préambule. Ainsi, même en l'absence de référence explicite à la DUDH dans les articles 2 des accords avec la Tunisie et avec Israël, la notion de droits de l'homme devrait être comprise telle qu'énoncée dans la DUDH. Il semble que le Parlement européen ait pris conscience de ce déséquilibre en adoptant une recommandation de 1996, dans laquelle il estime « *qu'il convient d'utiliser, dans tous les accords, la forme la plus évoluée de clause relative aux droits de l'homme* »[1074]. S'en est suivie l'introduction d'une référence à la DUDH dans chacun des articles 2 des nouveaux accords bilatéraux adoptés avec les partenaires méditerranéens. Enfin, malgré cette différence de formulation concernant la DUDH, cela ne

[1071] Le choix d'introduire une référence à la DUDH s'explique par le fait que ce texte peut être considéré comme faisant partie du *jus cogens* évitant les débats sur la compétence de la Communauté à édicter des règles normatives dans la sphère des droits de l'homme (P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, 2004. p. 473).

[1072] M. BULTERMANN, *« Human rights in the treaty relations of the European community. Real Virtues or Virtual reality? »* in *School of Human Rights Research Series*, Volume 7. Intersentia Hart, 2001 p. 169.

[1073] *Ibid.*

[1074] Le Parlement européen a pris conscience de ce déséquilibre en adoptant une recommandation de 1996, dans laquelle il estime « qu'il convient d'utiliser, dans tous les accords, *la forme la plus évoluée* de clause relative aux droits de l'homme ». (Résolution sur la communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, point 4. (COM(95)0216 - C4-0197/95) JO n° C 320 du 28 mai 1996 p. 261.)

modifie pas le statut juridique de la clause, où les engagements des parties pour le respect des principes ne constituent être qu'un élément essentiel.

La deuxième remarque est relative aux limites tenant à la formulation « *respect des principes démocratiques et des droits de l'homme* ». En effet, les différentes formulations n'identifient pas d'une manière précise les droits à protéger et à promouvoir. Vu son fondement juridique, la clause « *élément essentiel* » reste explicitement à un énoncé général. La comparaison avec d'autres accords permet de constater la formulation restrictive de la clause dans les accords. Ainsi, les accords signés avec la Macédoine, par exemple, ne se limitent pas aux principes démocratiques et à la DUDH ; ils font également référence à l'acte final d'Helsinki et à la Charte de Paris, aux relations de bon voisinage et au respect des droits sociaux fondamentaux[1075] qui constituent en l'occurrence des composantes de la clause « *élément essentiel* » de cet accord[1076]. De plus, dans les accords conclus avec les pays PECO, la conditionnalité mentionne l'économie de marché comme un élément essentiel de l'accord[1077]. Cette référence à l'économie de marché n'est pas prévue dans les accords avec les pays de la région. Les éléments essentiels sont donc uniquement les principes politiques, et non les principes économiques dans la mesure où la liberté économique mentionnée dans le préambule n'est pas reprise dans le corps des traités[1078].

De toute manière, l'efficacité de la portée de la conditionnalité politique dans les accords dépend plus de l'intensité du dialogue et du degré de l'engagement politique que de l'étendue de la clause, et ne peut pas limiter ce dialogue aux principes explicitement indiqués. Il faut bien prendre en compte que la clause vise à sanctionner les droits en danger, et donc justifie en ce sens la menace au recours à des mesures de sanctions dans l'objectif d'arrêter cette violation. En ce sens, si la clause vise « *les principes démocratiques et les droits fondamentaux (avec ou sans référence à la DUDH), l'objectif n'est pas de limiter la protection à ses principes mais plutôt de limiter le recours à des mesures de suspension pour*

[1075] Article 1 de l'accord avec la République de Macédoine, JOCE, n° L 348 du 18 décembre 1997.
[1076] E. LANNON *La politique méditerranéenne de l'Union européenne*, thèse *préc*., p. 158.
[1077] « *L'importance capitale de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, notamment […] la libéralisation économique visant à instaurer une économie de marché* », Accord avec la Fédération de Russie JOCE, L 327 du 28 novembre 1997.
[1078] E. LANNON, M. INGLIS et T. HAENEBALCKE, « The many faces of EU Conditionality in Pan-euro-Mediterranean relations », *in* M. MAESCEAU, E. LANNON, *The EU's Enlargement and Mediterranean strategies : A comparative analyses, Palgrave-Macmilian Press, New York*, 2001, p. 121.

les atteintes graves de ces principes »[1079] ; en l'occurrence cela reste plus en cohérence avec le recours à la réaction communautaire aux seuls cas où la violation est jugée de nature grave.

B. La réaction communautaire à une violation de la clause « élément essentiel »

La clause de l'article 2 est renforcée par une clause de non-exécution prévue dans les accords bilatéraux et des mécanismes de sanctions dont dispose l'Union européenne. En effet, en complément de l'article relatif à la définition des éléments essentiels de l'accord, une clause relative à la non-exécution des obligations a été insérée dans les dispositions finales des conventions (clause « *bulgare* ») (1). À partir de 1995, considérant que la clause « *bulgare* » n'était pas suffisamment claire, la Commission a proposé d'ajouter à la clause des déclarations interprétatives jointes aux accords (2).

1) La clause complémentaire générale de non-exécution permettant l'adoption des sanctions.

La clause « *élément essentiel* » est associée soit à une clause suspensive permettant la suspension avec effet immédiat de l'application de l'accord dans sa totalité ou partiellement en cas d'atteinte grave aux dispositions essentielles (dite clause « *balte* »)[1080], soit à une clause générale de non-exécution (dite clause « *bulgare* ») permettant de reconsidérer les obligations naissant de l'accord en cas de violation d'un élément essentiel[1081]. Les accords du partenariat euro-méditerranéen sont tous dotés d'une clause de non-exécution du type clause « *bulgare* » selon laquelle : « *Si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre* ***des mesures appropriées****. Auparavant elle doit,* ***sauf cas d'urgence spéciale****, fournir au Conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Le choix doit porter par priorité* ***sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord****. Ces mesures* ***sont notifiées immédiatement au Conseil d'association et font l'objet de***

[1079] B. BRANDTNER et A. ROSAS, « Préférences commerciales et droits de l'Homme » dans P. Alston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 735.
[1080] Du fait de son introduction initiale dans les accords conclus avec les États baltes, cette clause n'a pas été utilisée très longtemps et fut remplacée par la clause « *bulgare* » prévoyant des réactions moins brutales en cas de non-respect des accords.
[1081] Communication de la Commission sur « *la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers* », COM (95) 216 final, 23 mai 1995.

consultations *au sein de celui-ci à la demande de l'autre partie* »[1082]. Elle reste tout de même dans le respect du principe du PEM basé sur l'étroite concertation, mais aussi dans le respect de la Convention de Vienne. Deux conditions peuvent être indiquées : la première remarque relative à la suspension unilatérale est conditionnée par la présence d'une urgence spéciale (a), et la seconde est la proportionnalité des mesures appropriées à la gravité de la violation (b).

a) La suspension unilatérale limitée à l'existence d'une urgence spéciale

La conditionnalité politique étant un élément essentiel des accords, il est fondamental de respecter ses exigences. Le Conseil d'association[1083] reste en principe l'organisme chargé de régler les différends en cas de violation ou d'atteinte à la conditionnalité politique. Ainsi, la prise de mesures unilatérales n'est applicable qu'en cas d'urgence spéciale. Dans ce cas-là, la clause ne transforme pas la nature de l'accord, mais permet la suspension immédiate[1084]. Ces mesures seront donc prises si les négociations entre les deux parties ne peuvent avoir lieu. La partie qui considère que l'autre partie n'a pas rempli une de ces obligations doit « *sauf en cas d'urgence spéciale, fournir au Conseil d'association toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties* ».

On ne peut pas nier que cette condition apparaît comme une limitation à l'application de la sanction directe en cas de violation de l'un des principes essentiels de l'accord. Toutefois, la violation de la conditionnalité politique, et plus particulièrement celle des droits de l'homme, est considérée comme un accident d'urgence spéciale[1085]. Donc en principe, en cas d'atteinte aux droits de l'homme par l'une des parties, l'autre pourra prendre des mesures appropriées sans avoir recours au Conseil d'association. Cette clause paraît moins sévère que la précédente, la clause « *balte* », qui mentionnait explicitement la possibilité de suspendre l'accord en cas de violation des droits de l'homme.

[1082] Cette clause se trouve à l'article 86 de l'accord Égypte-CE, l'article 79 de l'accord euro-israélien, l'article 70 de l'accord OLP-CE, l'article 101 de l'accord Jordanie-CE et l'article 86 de l'accord Liban-CE.
[1083] Notons que l'accord conclu avec l'OLP ne contient pas un Conseil d'association mais un comité mixte qui remplit la fonction du Conseil. (Article 70).
[1084] E. LANNON *La Politique Méditerranéenne de L'Union Européenne*, *préc.*, p. 159.
[1085] M. BULTRMAN, *Human rights in the treaty relations of the European community*, *préc.*, p. 222.

b) Les mesures « les moins perturbantes pour le fonctionnement de l'accord proportionnelles à la gravité de la violation »

La notion de « mesures appropriées » a été définie par la Commission européenne en 1995[1086]. Dans sa communication, se trouve une liste des mesures qui pourraient être prises comme réponses aux sérieuses violations ou sérieuses interruptions du processus démocratique. Ces mesures peuvent commencer par la réduction des différents programmes de coopération (culturels, scientifiques, techniques), et aller jusqu'à l'embargo et la suspension des contacts diplomatiques et politiques, des ventes d'armes et de la coopération militaire[1087]. Des réunions bilatérales de Haut représentants pourraient être suspendues et de nouveaux projets risqueraient alors d'être retardés. Toutefois, ces réponses possibles à toute atteinte aux éléments essentiels de l'accord doivent reposer sur le principe de la proportionnalité des mesures à la gravité de la situation.

Ainsi, en cas de conciliation n'a pas pu atteindre son but, c'est-à-dire l'élaboration d'une solution acceptable par les parties, la prise des mesures reste conditionnée par un choix qui « *perturbe le moins le fonctionnement de l'accord* ». Il est clair qu'il y a une ambiguïté dans cette disposition d'une objectivité minime. La même mesure peut être perturbante chez un partenaire et moins perturbante chez un autre. La justification pour cette condition est le souci de protéger le plus possible les intérêts des populations, et de ne pas prendre des mesures qui occasionneraient des dommages chez ces citoyens. Dans ce sens-là, cette clause apparaît assez diplomatique au regard du critère essentiel de la clause des droits de l'homme, ce qui suggère qu'elle a été mise en place sans avoir à l'esprit une réelle utilisation pratique[1088]. Cependant, lorsque la mise en œuvre de l'approche négative s'avère nécessaire, trois principes élaborés par la Commission gouvernent l'action de l'Union européenne : les mesures arrêtées doivent être guidées par des critères objectifs et équitables, les mesures doivent être ajustées aux circonstances et graduées selon la gravité

[1086] COM (95) 216 du 23 mai 1995, « *Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers* ».
[1087] Accord d'association UE-Liban, p. 17.
[1088] « *The phrasing of the Bulgarian clause remains very diplomatic with the underlying suggestion that it is actually made in order not be used* ».

de chaque cas, et enfin les mesures négatives doivent éviter de pénaliser la population du pays en cause et en particulier ses couches les plus pauvres[1089].

2) La précision de l'application de la clause à travers les déclarations interprétatives jointes aux accords.

Suite à la communication de mai 1995, et afin de préciser les dispositions de d'application de la clause, deux déclarations interprétatives contenues dans une déclaration commune ont été intégrées aux accords[1090]. Cette déclaration commune établit un lien entre la clause « *droits de l'homme* » et la clause de non-exécution, et clarifie le sens des termes « *cas d'urgence spéciale* » (a) et « *mesures appropriées* » (b).

a) La précision de la notion de « cas d'urgence spéciale ».

Concernant la notion de cas d'urgence spéciale, la déclaration interprétative stipule que : « *Les parties conviennent, aux fins de l'interprétation et de l'application pratique de l'accord, que les cas d'urgence spéciale visés […] de l'accord signifient les cas de violation substantielle de l'accord par l'une des deux parties. Une violation substantielle de l'accord consiste dans : le rejet de l'accord non autorisé par les règles générales du droit international, - la violation des éléments essentiels de l'accord visés à l'article 2. La déclaration reprend le modèle de l'article 60.3 de la convention de Vienne de 1969 définissant une violation substantielle d'un accord. Toutefois ici, les cas de violation substantielle correspondent aux cas d'urgence spéciale* »[1091].

L'article 65 de la convention de Vienne, habilite *« les parties à considérer comme violation substantielle de l'accord, toute violation grave et persistante des droits de l'homme ou toute interruption sérieuse du processus démocratique et de ce fait comme motif*

[1089] E. RIEDEL et M. WILL, « Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes » dans P. ALSTON, (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 983 p., p. 779.

[1090] Ces déclarations figurent dans tous les accords à l'exception de la Tunisie et d'Israël. Ces deux derniers ne contiennent pas ce type de déclarations dans la mesure où les négociations de ces accords ont été achevées avant l'adoption de la communication de mai 1995.

[1091] Déclaration commune relative à l'article 86 de l'accord conclu avec le Liban point (a), *préc.* (Même rédaction dans les autres accords).

pour mettre fin à l'accord ou suspendre son application en totalité ou en partie »[1092]. Cet article impose le respect d'un délai de trois mois au moins « *sauf en cas d'urgence particulière entre la notification et la suspension proprement dite ainsi que d'un délai supplémentaire en cas de recherche d'une solution amiable* ».

Cette disposition renforce l'importance de l'article 2 et inscrit véritablement la clause de non-exécution dans cette perspective : si cette dernière ne faisait pas expressément référence au respect des droits de l'homme, cette déclaration y remédie en insistant sur leur caractère essentiel. De plus, la nature affirmative de cette disposition dénuée de tout conditionnel (« *pourrait constituer* ») ne laisse pas de place à l'ambiguïté : le non-respect des droits de l'homme et/ou des principes démocratiques, éléments essentiels de l'accord, *constitue* un cas d'urgence spéciale dispensant de toute consultation préalable à l'adoption de mesures appropriées. Selon Elena Fierro, c'est dans cette mesure que la notion d'urgence est quelque peu dénaturée puisque toute violation des droits de l'homme pourrait constituer une situation d'urgence[1093]. Elle ajoute que, dans ce cas, la Communauté n'a pas à prouver la réalité de l'urgence, mais simplement l'existence d'une violation des droits de l'homme[1094].

b) La précision de la notion des mesures appropriées

En second lieu, les déclarations interprétatives permettent de préciser la notion de mesures appropriées. Si les cas d'urgence peuvent se présenter relativement fréquemment, il est important de se pencher sur la notion de « *mesures appropriées* ». Les déclarations disposent que « *les parties conviennent que les « mesures appropriées » mentionnées […] constituent des mesures prises conformément au droit international* »[1095]. Cette clause ne définit pas la notion de mesures appropriées, mais précise qu'elles doivent être adoptées en conformité avec le droit international. Les parties n'ont donc pas carte blanche dans le choix et le mode d'application des mesures.

[1092] Communication de la Commission, La prise en compte du respect des principes démocratiques dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, COM (1995) 216 final, 23 mai 1995.
[1093] E. FIERRO, « The EU's approach to human rights conditionality in practice », *International studies in human rights*, vol. 76, Kluwer law international, 2003.
[1094] La Commission de mai 1995 a inscrit la clause dans le respect des conditions de procédure prévues par l'article 65 de la convention de Vienne.
[1095] Déclaration commune relative à l'article 86 de l'accord conclu avec le Liban point (b), *préc*.,(Même rédaction dans les autres accords).

Le droit international public fixe certaines limites à l'adoption de contre-mesures. L'article 50 du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite énumère certaines de ces limites. Ainsi, l'obligation de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force telle qu'énoncée dans la Charte des Nations Unies, les obligations relatives à la protection des droits fondamentaux de l'homme et celles ayant un caractère humanitaire excluant les représailles, doivent être impérativement respectées[1096]. Selon l'article 51, les contre-mesures doivent être proportionnelles au préjudice subi compte tenu de la gravité du fait internationalement illicite et des droits en cause.

Le droit international fixe des limites mais n'établit pas la liste des mesures qu'un État peut adopter en cas de violation substantielle d'un accord. La communication de la Commission européenne de 1995 établissait « *un catalogue non exhaustif des mesures envisageables en cas de violation grave des droits de l'homme et/ou d'interruption sérieuse du processus démocratique* ». Ces mesures pouvaient consister en la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés, la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique, le report de la tenue d'une commission mixte, la suspension des contacts bilatéraux à haut niveau, l'ajournement de nouveaux projets, le refus de donner suite à des initiatives du partenaire, des embargos commerciaux, la suspension des ventes d'armes, l'interruption de la coopération militaire et enfin la suspension de la coopération[1097]. Les conditions de la levée des mesures n'étant pas précisées par les accords bilatéraux, le Parlement européen soulignait en 2006, dans sa résolution sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union, « *qu'aucune mesure ne peut être levée tant que subsistent les raisons qui ont présidé à son application* » et demande « *l'introduction de mesures complémentaires si les mesures existantes ne produisent pas de résultat après un délai important* »[1098].

[1096] Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, in l'*Annuaire de la Commission du droit international, 2001,* vol. II(2). Ce projet n'a pas de valeur juridique contraignante, mais consacre certains principes généraux du droit international auxquels les États sont soumis. L'article 50 en fait partie. *Cf*. Harris (DJ*). Cases and materials on International law,* 6e édition, Sweet & Maxwell, 2004, p. 63.
[1097] Annexe 2, COM (1995) 216 final.
[1098] Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne, point 16. (2005/2057(INI)).

§ 3. - La difficile mise en œuvre de la clause « élément essentiel »

Malgré l'introduction de la clause « élément essentiel » dans les accords d'association comme pierre angulaire de ce dialogue, les obstacles à la mise en œuvre au niveau bilatéral ont montré ses limites. Les insuffisances de cette institutionnalisation ne sont pas uniquement d'ordre juridique relatif à la réaction communautaire à la violation de la clause, mais sont aussi le fait des contraintes politiques liées aux cadres PEM (A). Toutefois, la conditionnalité politique dans le cadre du PEM ne se réduit pas à cette seule clause. En effet, face aux contraintes inhibitrices de l'utilisation de la clause, on note le glissement vers d'autres formes de pré-conditionnalité en marge des accords d'association, plus incitatives que répressives (B).

A. Les contraintes à l'application de la clause « élément essentiel »

L'introduction de la clause « droits de l'homme » a permis d'instituer un dialogue sur des questions politiques et institutionnelles dans le cadre de relations considérées au départ comme purement économiques, et ainsi de prévenir les situations de crises[1099]. Elle est à l'origine de la transformation des relations extérieures européennes : une politique fréquemment réactive par l'utilisation de sanctions économiques traditionnelles laisse place à un dialogue politique basé sur la concertation avant toute application de mesures appropriées[1100]. Cependant, l'expérience montre que des contraintes limitent les possibilités d'application de cette clause. Concrètement, la question reste de savoir si la suspension des accords en cas de violation est un moyen réaliste ou au contraire une option à caractère virtuel et non appliqué. L'UE manque à la fois de volonté et de capacité pour assurer le suivi sur les questions des droits de l'homme. Les contraintes sont doubles : celles qui correspondent aux positions institutionnelles divergentes liées à l'application de la clause (1) et les autres relatives au cadre politique du PEM en soi (2).

[1099] C. SORIANO, « L'Union européenne et la protection des droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme* n° 52, (2002), p. 875 et 891.

[1100] T. De WILDE D'ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 406.

1) Les positions institutionnelles divergentes liées à l'application de la clause

La question de l'application de la clause relative aux droits de l'homme qui sert de fondement à la relation politique sur les questions liées aux droits de l'homme, s'inscrit dans le débat sur son utilité et les différents moyens de son utilisation. En effet, la conditionnalité des relations est souvent perçue par les partenaires de l'Union comme une manifestation d'ingérence, tout spécialement la conditionnalité négative. L'approche négative doit être considérée avant tout pour ses effets préventifs. Une procédure consultative entre l'UE et son partenaire précède en principe toute application d'une clause de conditionnalité démocratique, afin de pouvoir mettre à jour les réalités vécues par le pays en cause, souvent à la source de la violation des droits fondamentaux. Les procédures de consultations instaurées par la « clause bulgare » témoignent de l'importance accordée à ce dialogue préalable à toute suspension. La suspension des obligations au titre du traité ne constitue de ce fait qu'un moyen de dernier recours, marquant l'échec final de l'accord en question. Il serait même possible de soutenir que la clause relative aux droits de l'homme a manqué à son objectif, si elle doit être effectivement appliquée[1101].

Les institutions de l'UE n'ont pas toutes le même point de vue à propos de la réelle utilisation de la clause. Le Conseil de l'UE et la Commission considèrent la clause relative aux droits de l'homme comme une conditionnalité de type positive et incitative favorisant le dialogue politique avec les partenaires du Sud, tandis que le Parlement européen maintient que les accords d'association sont des documents ayant force de loi qui, dès lors, peuvent être utilisés comme des « bâtons » pour sanctionner toute violation des droits de l'homme.

La politique de la conditionnalité démocratique se veut donc préventive et s'évertue à user d'une approche positive davantage que négative en privilégiant le dialogue politique plutôt que les sanctions qui ne seront utilisées qu'en dernier recours et en cas d'urgence[1102]. Pour la Commission européenne, la clause devient en quelque sorte un moyen d'incitation pour la promotion des droits de l'homme, et non un outil dissuasif. Elle peut également servir de base à des demandes ou à des protestations en cas de violation de son application.

[1101] E. RIEDEL et M.WILL, « Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes » in P. ALSTON, (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 983 p., p. 773.
[1102] P. HANSON, *Western Economic Statecraft in East-West Relations*, Royal Institute of International Affairs, Chatham House Papers, 40, 1988, p. 8.

Le Conseil de l'UE reste compétent pour prendre des mesures appropriées, comme des sanctions économiques ou politiques ou même la suspension partielle ou totale de l'accord d'association bilatéral. La structure interne de l'UE exige l'unanimité au sein du Conseil de l'UE sur les questions de la prise de positions ou de mesures appropriées dans un accord international. Cette unanimité rend difficile le respect des engagements dans les accords d'association euro-méditerranéens[1103].

En effet, librement consentie par les deux parties contractantes, et ratifiée par les Parlements concernés, cette forme de conditionnalité constitue dès lors un acquis dans son principe pour les défenseurs de la démocratie et des droits de l'homme. À ce jour, la mise en œuvre de cet article 2 n'a encore connu aucune traduction effective. L'UE a été plus ferme pour le respect de la conditionnalité dans les accords d'association signés avec les pays en voie d'adhésion[1104]. Avec ces pays, les dispositions des accords d'association ont été suffisantes pour imposer le respect des principes de la bonne gouvernance où « *les violations flagrantes des principes démocratiques et des droits de l'homme ont été sanctionnées* »[1105]. Cette attitude des institutions européennes par l'adoption de la « clause bulgare » est l'exemple type de la clause de conditionnalité politique[1106]. Ainsi, lors du renversement du gouvernement hellénique, la Communauté et le Parlement ont gelé l'application de l'accord d'association et les procédures de la demande de l'admission[1107]. De même, les relations avec la Turquie ont connu beaucoup de suspensions après l'intervention à Chypre (1974) et le coup d'État de l'année 1980.

Toutefois, la réelle critique à l'égard de la forme de la conditionnalité imposée dans les accords bilatéraux provient du Parlement européen. Au travers de l'adoption de résolutions successives, il a contribué progressivement à dresser une liste des faiblesses de cette conditionnalité, se focalisant principalement sur l'absence de mécanismes de suivi de la clause « droits de l'homme ». Dans une résolution de 2005 portant sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne, le

[1103] A. TOVIAS, « Le Processus de Barcelone: défis et perspectives », *in Rapport IEMED : Europe – Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes*, publication IEMed 2010, p. 124.
[1104] J. RAUX, « Les compétences expresses de caractère général-Accords d'associations » Fasc. 2204-2002. Juris-Classeur Europe-2002, p. 6.
[1105] *Ibid.*, p. 10.
[1106] Accord signé le 8 mars 1993 (JO L 347/2 1993) et entré en vigueur le 1er février 1995.
[1107] Voir la résolution du Parlement le 11 mai 1967 : JOCE n° L 2 juin 1967, p. 2058.

Parlement européen avait manifesté son hostilité face à son exclusion par le Conseil[1108] du processus de sanction résultant de la violation de l'article 2 des accords. Il soulignait que son rôle politique et institutionnel était réduit par le fait que, d'une part, il devait donner son avis conforme avant qu'un accord n'entre en vigueur, et que, d'autre part, on ne faisait pas appel à lui pour engager une consultation ou une suspension partielle d'un accord[1109].

En effet, en 2002, le Parlement avait déjà demandé à ce qu'Israël fasse l'objet de sanctions, ce à quoi le Conseil ne donna pas suite[1110]. Il souhaitait donc, sur le fondement du parallélisme des formes, avoir le pouvoir de recommander l'application de la clause relative aux droits de l'homme à un pays tiers du fait de « *son engagement particulier en faveur des droits de l'homme et de sa position en tant qu'institution la plus apte à se faire l'écho des préoccupations de l'opinion publique dans ce domaine* »[1111]. Enfin, il a été reproché que la réciprocité découlant de l'article 2 – qui s'applique tant à l'Union européenne qu'au pays tiers concerné – n'ait pas été pleinement exploitée[1112]. Selon le Parlement, la clause « *devrait reposer sur la réciprocité, et donc fournir une base juridique permettant aux parties de débattre et d'agir ensemble, tant en ce qui concerne le territoire de l'Union européenne que celui du pays tiers ; elle devrait constituer un instrument bidirectionnel rendant l'Union européenne et le pays tiers responsables l'un devant l'autre de toutes leurs politiques liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales* »[1113].

La critique du Parlement sur les insuffisances du système de conditionnalité instauré dans le cadre des accords d'association témoigne aussi de sa volonté d'être impliqué dans le processus décisionnel relatif aux violations des articles 2. Cette insistance s'explique par le fait qu'il en est justement écarté. Une implication accrue du Parlement nécessiterait une révision de l'ex-article 300.2 TCE (actuel 218 TFUE) et la suppression de l'unanimité

[1108] F. THUESEN, *Le rôle des droits de l'Homme dans la politique méditerranéenne de l'UE : La mise en œuvre de l'article 2*, éd. Marc Schade-Poulsen, REMDH, p. 8.
[1109] Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne (2005/2057 (INI)), paragraphe K.
[1110] S. STAVRIDIS, « Democratic Conditionality Clause, Use of Sanctions and the Role of the European Parliament in the Euro-Mediterranean Partnership : A Preliminary Assessment » *in Agora Without Frontiers,* Volume 9 (4) 2004, p. 300.
[1111] (2005/2057(INI)), *préc.*, paragraphe D.
[1112] *Ibid.*, paragraphe n.
[1113] *Ibid.*, paragraphe f.

requise au Conseil pour engager la procédure de consultation qui rend l'application de la clause difficile[1114].

2) Les contraintes politiques dans le cadre des relations euro-méditerranéennes

L'UE a réussi, quoique avec difficulté, à persuader les gouvernements partenaires d'approuver la « clause droits de l'homme » dans les accords d'association, et d'accepter que les droits de l'homme et la démocratie soient un thème de discussion dans les Conseils d'association[1115]. Bien qu'il soit possible de suspendre un accord d'association lorsqu'il se produit de graves violations des droits de l'homme, l'UE n'a jamais, jusqu'à présent, fait appel à la conditionnalité politique négative pour suspendre un accord d'association avec l'un ou l'autre des partenaires méditerranéens.

En effet, l'approche du processus de Barcelone basée sur le dialogue politique bilatéral dans un contexte de coopération régionale privilégie les concertations en réaction à des violations des droits de l'homme. Le PEM reste une politique de long terme contestant les effets positifs des sanctions, et évite de s'inscrire dans la logique de la promotion de la démocratie par la force. À cela se sont ajoutés des conflits politiques et des insuffisances institutionnelles au sein de la Communauté ; la frilosité de la Commission et du Conseil européens, et l'impossibilité du Parlement d'initier la procédure de suspension des accords d'association en réaction aux violations répétées des droits de l'homme, ont effectivement rendu la clause « droits de l'homme » inerte. La politique extérieure des droits de l'homme est souvent victime d'autres intérêts d'ordre stratégique pour l'UE et ses EM. Cette politique a été souvent critiquée pour son inefficacité et ses doubles standards avec un retour au discours des droits de l'homme pour exercer une pression sur les pays tiers quand cela répond aux intérêts de l'UE.

De plus, même lorsque des mesures ont été adoptées par le Conseil dans le but de sanctionner les gouvernements du PEM responsables de violations des droits de l'homme, la Communauté européenne a refusé de recourir à la conditionnalité négative pourtant prévue dans les accords bilatéraux. Les positions communes n'ont pas été adoptées du fait d'une

[1114] *Ibid.*, paragraphe 17.
[1115] R. BALFOUR et A. MISSIROLI, *Reassessing the European Neighborhood Policy*, *préc.*, p. 11.

violation de l'article 2 des accords bilatéraux ou d'un des termes du PEM[1116]. Il s'agit d'abord de celle du 12 décembre 2005 « *concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes soupçonnées d'être impliquées dans l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais M. Rafic Hariri* »[1117], et ensuite de la position commune du 15 septembre 2006 « *concernant l'interdiction de vendre ou de fournir des armes et du matériel connexe, ainsi que de fournir des services y afférents à des entités ou à des individus situés au Liban, conformément à la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité des Nations unies* »[1118].

En revanche, dans le cadre d'autres relations, la Communauté n'a pas hésité à utiliser la clause « droits de l'homme » et à engager des mesures appropriées découlant de sa violation. L'article 366a[1119] de la convention de Lomé IV a été utilisé à plusieurs reprises par la Commission européenne dans le but de demander au Conseil d'ouvrir une procédure de consultation suite à des violations sérieuses des droits de l'homme dans des États parties à la convention, telles que des élections frauduleuses ou des coups d'État[1120]. C'est le cas de la procédure de consultation organisée dans le cadre de la convention de Lomé IV qui concernait le Nigeria [1121] et le Togo[1122]. En définitive, tout au long du processus de Barcelone, l'Union a continué à envoyer des signes contradictoires pour les sociétés

[1116] Conclusion tirée de la liste des sanctions adoptées par la Communauté européenne disponible sur le site internet de la Commission européenne, mise à jour le 1er juillet 2008.
http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm

[1117] Position commune 2005/888/PESC. Suite à l'attentat survenu à Beyrouth en février 2005 dans lequel le premier ministre libanais avait péri. Son propos était d'interdire l'entrée ou le transit dans l'Union européenne et le gel des fonds de toute personne soupçonnée d'avoir participé d'une façon ou d'une autre à cet attentat.

[1118] Position commune 2006/625/PESC. Cette position commune imposait un embargo sur les armes à destination du Liban, suite à la volonté affichée du gouvernement de reprendre la zone sud de son territoire et de la désarmer.

[1119] « Si une partie considère qu'une autre a manqué à une obligation concernant l'un des éléments essentiels visés à l'article 5 [clause droits de l'homme], elle invite, sauf en cas d'urgence particulière, la partie concernée à procéder à des consultations en vue d'examiner de façon approfondie la situation, et, le cas échéant, d'y remédier ».

[1120] E. FIERRO, *The EU's approach to human rights conditionality in practice* », International studies in human rights, *préc*., p. 321.

[1121] Le régime militaire au pouvoir était accusé de violer allégrement les droits de l'homme, de prononcer des peines capitales et de lourdes peines d'emprisonnement à l'issue d'une procédure judiciaire entachée d'irrégularités et sans recours possible. La position commune adoptée en novembre 1995 par le Conseil prévoyait en son paragraphe 4 la suspension pure et simple de la coopération avec le Nigeria (POSITION COMMUNE du 20 novembre 1995 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relatif au Nigeria (95/515/PESC)).

[1122] Après des élections frauduleuses, le 30 juillet 1998, les consultations qui s'étaient déroulées entre le Togo et le Conseil échouèrent, et ce dernier annonça que la coopération au développement était suspendue jusqu'à ce que les conditions ayant conduit à cette rupture disparaissent.

méditerranéennes. La politique européenne reste incohérente avec les partenaires méditerranéens, avec une réticence à l'utilisation de la conditionnalité politique prévue dans les accords d'association et permettant la sanction des violations des droits de l'homme[1123].

La persistance de la violation des droits de l'homme dans la région sud-méditerranéenne démontre les lacunes de cette politique. Aucune sanction n'a été imposée et l'aide a toujours été attribuée sans que pour autant des progrès notables aient été réalisés. Ces atteintes aux droits de l'homme en Égypte[1124], en Syrie[1125], ou en territoires palestiniens[1126] n'ont été suivies au contraire d'aucune action ou prise de position de la part de l'Union. Or, l'absence de sanction ou de réaction ferme de la part de la Communauté est néfaste à sa politique de promotion des droits de l'homme. Les mesures de sanctions servent, d'une part, à démontrer la détermination de l'UE à faire respecter ces droits dans les États avec lesquels elle entretient des relations privilégiées et, d'autre part, à véritablement leur imposer une obligation de résultat. En refusant de mettre en application l'article 2 des accords d'association dans les cas de violation grave des droits de l'homme, la Communauté ne contribue pas à l'évolution de la situation et reste au contraire dans le déni.

L'UE donne la priorité au dialogue et aux mesures positives dans sa politique de promotion des droits de l'homme dans le cadre du PEM, un cadre de coopération qui reste basé sur une approche incitative du dialogue bilatéral placée dans le cadre d'une coopération régionale. Cela ne semble pas gêner les pays de la région qui ont cessé de s'inquiéter à propos de ce discours. Cependant, ce dialogue ne devrait pas être dépourvu d'un esprit critique et nécessite d'être évalué régulièrement pour éviter le *statu quo* inefficace.

[1123] Quant à Israël, l'UE a établi un équilibre entre la critique politique et l'engagement dans le renforcement économique. D'une part, l'UE tient un discours politique équilibré entre un engagement en faveur de la sécurité d'Israël accompagné d'une critique de la politique israélienne envers les Palestiniens et la continuation de l'occupation de leurs territoires (la résolution 242 du Conseil de sécurité oblige Israël à se retirer de tous les territoires (palestiniens, jordaniens, égyptiens et syriens) occupés après la guerre des Six Jours en 1967, y compris Jérusalem Est.). Ainsi, l'ensemble de critiques politiques à Israël et les décisions de la CJCE n'ont pas empêché le renforcement croissant de la coopération économique qui reste bien présente, dans tous les programmes estimés à 25 milliards d'euros en 2009 et le rapprochement progressif à intégrer le marché intérieur (R. Del Sarto, « Israël dans les relations euro-méditerranéennes », Intervention WOCMES, Barcelone 27 juillet 2010).

[1124] Bull. UE 6/2001 point 1.26.

[1125] Même avec les graves violations en Syrie et au Liban, les négociations de l'accord de l'association ont continué en 2004 !

[1126] « Les affrontements israélo-palestiniennes au mépris des droits de l'homme dans les territoires occupés pourraient appeler une réaction de l'UE à l'égard de l'État d'Israël) Jean RAUX, « Les compétences expresses de caractère général » Fasc.2204-2002. Juris-Classeur Europe-2002, p. 19.

Face à cette légèreté dans l'application des engagements, les demandes pressantes du Parlement européen et de nombreuses ONG des droits de l'homme pour qu'une « *évaluation régulière, obligatoire et transparente du respect des droits de l'homme par tous les pays partenaires soit mise en place* » et pour que la Communauté procède à la suspension de l'accord lorsqu'un pays partenaire continue de violer les droits de l'homme « *de façon grave et systématique* »[1127]. Dans le même sens, un Réseau euro-méditerranéen de droits de l'homme (REMDH) a exprimé l'inquiétude de la société civile qui demande de « *trouver les voies et les moyens de cette mise en œuvre dont le caractère incitatif devrait constituer un stimulant important pour que l'article 2 ne soit pas réduit à une simple clause de style* »[1128]. Ces demandes n'ont pas jusqu'ici été accompagnées d'effets au niveau pratique.

En définitive, l'UE a réussi à imposer la clause à ses partenaires euro-méditerranéens et à faire accepter que les questions des droits de l'homme et de la démocratie soient à l'ordre du jour des Conseils d'association. En revanche, les États membres n'ont jamais manifesté leur intention d'utiliser la clause et donc de geler les relations ou de prendre des mesures appropriées. Ils n'ont jamais montré non plus leurs motivations à dépasser le dialogue concernant les questions bien précises de violations des droits de l'homme, pour aller au fond des problèmes et pour en discuter avec les partenaires sur l'ensemble des réformes politiques. Cette réticence affichée de la Communauté à infliger des sanctions aux États ne respectant pas leurs engagements et sa préférence pour l'aspect positif de la conditionnalité dans le cadre du dialogue politique[1129] se sont concrètement installées avant même la mise en place de la PEV.

B. Le glissement vers d'autres formes de conditionnalité en marge des accords d'association plus incitatives que répressives

Si des contraintes d'ordre juridique, mais aussi liées à la volonté politique des parties constituent un réel obstacle pour le recours à l'application de la clause, des formes de

[1127] Voir le rapport du REMDH: Le rôle des droits de l'homme dans la politique méditerranéenne de l'UE : La mise en œuvre de l'article 2, Copenhague 2000.
[1128] *Id.*
[1129] B. LORAND, « A Legal Analysis of Human Rights Clauses in the European Union's Euro- Mediterranean Association Agreements », *Mediterranean Politics*, Vol. 9, n° 3 (2004), p. 369.

conditionnalité se sont plutôt développées en marge des accords avec un caractère plus incitatif que répressif[1130]. En effet, tout au long du processus de Barcelone, on constate le développement des formes de pré-conditionnalité politique qui ne se limitent pas aux dispositions des accords. Dans le contexte politique particulier de certains pays, cela concerne en premier lieu la pré-condition du respect de l'acquis du Barcelone avant d'adhérer au PEM (1). En second lieu, une pré-conditionnalité politique préalable à la conclusion de l'accord s'est installée[1131]. Elle reste, dans certains cas, bien présente tout au long de la procédure de l'adoption de l'accord d'association, à partir de la négociation passant par la signature et avant de finir avec la ratification (2).

1) Le respect de l'acquis politique de Barcelone comme condition préalable pour l'adhésion au PEM : le cas de la Libye

La première situation se retrouve dans le cas de la Libye. Une certaine forme de conditionnalité politique, en quelque sorte, a suivi les sanctions internationales imposées par le Conseil de sécurité contre le régime du Colonel Kadhafi. La participation de ce pays au processus de Barcelone est restée conditionnée au respect du droit international. C'est dans ce sens que la déclaration finale de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Stuttgart de 1999 précise que la Libye ne deviendra pas membre du PEM avant de remplir une conditionnalité internationale avec le respect des engagements permettant aux « *sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (d'être) levées* » et une conditionnalité communautaire selon laquelle la Libye doit au préalable « *accepter l'ensemble de l'acquis de Barcelone* »[1132].

Cette prise de position ne se limite pas aux conférences euro-méditerranéennes et sera introduite ailleurs. C'est dans le même sens que la déclaration de la Présidence sur la Libye a rappelé l'importance de la participation de la Libye dans le processus pour la stabilité régionale, et s'est alignée sur la position prise à Stuttgart[1133]. Toujours dans le même sens,

[1130] Voir E. LANNON, « Proposition pour mettre en œuvre Barcelone plus ? Mettre en lumière l'acquis de Barcelone », *in Building Barcelona Plus on the good practice of the Partnership*, EuroMeSCo, janvier 2005, disponible sur le site : http://www.euromesco.net,

[1131] Voir M. MARESCAU et E.LANNON *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies : A comparative analysis*, *préc.*, p. 98-101.

[1132] Conclusions de la 3e conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères - Stuttgart, 15-16 avril 1999, *préc.*, point 37.

[1133] Déclaration de la présidence au nom de l'UE sur la Libye, 15 avril 1999, PESC/99/35, paragraphe 2.

dans la lettre conjointe adressée au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003, le président de la Commission Romano Prodi et le Haut représentant pour la PESC[1134] réaffirment la position européenne de principe, selon laquelle tout en admettant que le processus de Barcelone reste la seule perspective relationnelle entre la Libye et l'UE, cela ne serait possible que par l'« *acceptation inconditionnelle par la Lybie de l'ensemble du processus de Barcelone* »[1135] qui continue donc d'être une conditionnalité préalable à l'engagement dans la négociation de l'accord d'association bilatéral[1136]. Aucune relation contractuelle ne lie, à ce jour, la Libye et l'UE. Dans la situation libyenne, l'UE avait imposé des conditions préalables à toute adhésion au processus multilatéral, mais aussi à toute ouverture de négociation en vue de la conclusion d'un accord bilatéral. Ainsi, avec la levée des sanctions en 2004, un dialogue informel a été engagé afin de renforcer les relations entre l'UE et la Libye. Des négociations en vue d'un accord-cadre UE-Libye ont démarré en 2008, mais elles ont été suspendues en février 2011, suite au soulèvement populaire contre le régime Kadhafi. Pour l'instant, aucune relation contractuelle n'existe entre la Libye et l'Union européenne[1137].

2) <u>Une forme de conditionnalité politique en amont de la procédure de conclusion des accords</u>

Concernant la deuxième situation, l'UE va établir une certaine conditionnalité tout au long de la procédure longue et complexe de conclusion de l'accord d'association[1138]. En effet, le déroulement de cette procédure en soi permet de telles interventions au fur et à mesure que l'accord avance vers son entrée en vigueur. En premier lieu se pose le rôle

[1134] *Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe*, présenté par le Haut représentant de la PESC Javier SOLANA, le Président de la Commission Romano PRODI et le membre de la Commission européenne Christopher PATTEN au Conseil européen de Thessalonique (19/20 juin 2003), D(2003) 10318.
[1135] *Ibid.*
[1136] Le Parlement ne fait pas de fausse note sur cette lignée et s'aligne avec les autres institutions. Si la première condition a été remplie avec le retrait des sanctions internationales, le Parlement reste intransigeant sur la deuxième où la Libye doit encore prendre un engagement formel de l'acquis de Barcelone. (Note du Parlement européen concernant la Libye, Direction générale Politiques externes de l'Union), 17 février 2005, PE 156.196.)
[1137] Suite à la résolution 1970 (2011) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'UE a imposé de nouvelles sanctions à l'encontre de la Libye le 28 février 2011, ce qui a, à l'époque, conduit encore une fois à la suspension des négociations. Les négociations avec le nouveau régime libyen devraient être établies une fois que le gouvernement élu démocratiquement prendra place.
[1138] Pour plus de détails sur cette question, V. C. FLAESCH-MOUGIN, « La procédure des accords d'association », *in* C. TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 197-227.

incontournable attribué par les traités au Parlement européen en matière de conclusion des accords internationaux. La Commission chargée par le Conseil responsable de l'adoption de la décision du Conseil et de la Commission relative à sa conclusion doit prendre en considération l'avis du Parlement. Une fois l'accord d'association avec l'Algérie signé en avril 2002, le Commission des affaires étrangères n'a recommandé au Parlement l'octroi de l'avis conforme qu'après avoir arrêté une résolution visant à créer en plus de la clause, un mécanisme d'observation pour le développement de la situation des droits de l'homme dans ce pays[1139].

Plus récemment, en décembre 2011, dans une résolution[1140], le Parlement a refusé de donner son approbation à la prorogation de l'accord de pêche entre le Maroc et l'UE dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord[1141]. Cet accord permettait aux bateaux européens de pêcher dans les eaux marocaines. Le Parlement demande à la Commission de négocier un autre protocole plus avantageux pour l'Europe d'un point de vue économique et environnemental, mais aussi dans le respect des droits de la population sahraouie et de leurs intérêts lors de l'exploitation des richesses maritimes des côtes du Sahara occidental[1142]. Ce refus de la part du Parlement présente une innovation dans le cadre des relations bilatérales entretenues entre l'UE et les PPM. À l'instar de la position française et espagnole qui bénéficie directement de la pêche dans le cadre de cet accord, l'importance de cette prise de position ne peut être négligée[1143].

De plus, la mixité des accords d'association signés à l'époque respectivement par la CE et ses États membres attribue aux États une double compétence qui leur permet de jouer

[1139] Résolution du Parlement européen sur l'accord avec l'Algérie adopté le 10 octobre 2002, B5-0489/2002.
[1140] Résolution législative du Parlement européen du 14 décembre 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc (11226/2011 – C7-0201/2011 – 2011/0139(NLE)), P7_TA-PROV(2011)0569, A7-0394/2011.
[1141] Le protocole rejeté avait été appliqué à titre provisoire depuis le 28 février 2011 et était prévu pour un an.
[1142] *Ibid*., point 3.
[1143] La synthèse des débats permet de déduire que le refus de la propagation s'est fondé sur une triple conditionnalité qui pourrait s'imposer dans le futur dans des cas similaires : une conditionnalité environnementale liée à la préservation des espaces, une conditionnalité socio-économique liée à l'impact de cet accord sur le secteur de pêche marocain, et une conditionnalité politique en relation avec le problème du Sahara occidental et le fait que cet accord ne soit pas avantageux pour les habitants de cette zone. (Recommandation de la commission de la pêche et l'avis de la commission des budgets (A7-0394/2011)).

un rôle politique à tous les stades de la conclusion des accords[1144]. En premier lieu, la règle de l'unanimité est appliquée pour la conclusion de ces accords. En second lieu, le caractère obligatoire de la phase de ratification nationale par les parlements nationaux est reconnu. Ce rôle est mis en évidence dans le cas de l'accord avec le Liban où la France a joué un rôle décisif dans l'accélération des négociations permettant le retrait de la clause « *anti-terrorisme* »[1145]. De plus, le rôle français a permis à l'époque de signer le jour même de la conclusion de l'accord d'association UE-Liban en juin 2002 un accord intérimaire permettant une entrée en vigueur de certaines dispositions de l'accord à partir de mars 2003[1146]. Les concessions sur le commerce et les exports de l'agriculture ont eu un effet immédiat, avant même l'entrée en vigueur de l'accord en juin 2006[1147].

Concernant la Syrie, de longues négociations ont eu lieu avant la signature de l'accord le 19 octobre 2004, car les conditions politiques de toute conclusion n'étaient pas réunies. Cette procédure a été interrompue à plusieurs reprises par l'UE, suite aux événements politiques qui ont succédé à l'assassinat du premier ministre libanais Rafic Hariri et à l'accusation du régime de Damas. Fin 2008, le projet d'accord a dû être mis à jour, car l'UE estimait que les conditions politiques n'étaient pas réunies. Enfin, l'UE a signé l'accord le 27 octobre 2009. Dans l'attente, les relations UE-Syrie étaient basées sur l'accord de coopération signé en 1977. Elles ne bénéficiaient pas encore de tous leurs instruments et atouts, tant que l'accord d'association n'était pas entré en vigueur. Cela constituait un

[1144] C. FLAESCH-MOUGIN, *La procédure des accords d'association*, *préc.*, p. 221.

[1145] Cette question sera abordée en détail dans la Section 2 de ce Chapitre.

[1146] En effet, à la différence de l'accord d'association, l'accord intérimaire a été signé seulement entre la Communauté européenne d'une part, et la République libanaise, d'autre part. Les États membres n'étaient pas signataires, et la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord n'était donc pas subordonnée à un avis conforme du Parlement européen. Notons que l'accord intérimaire a été conclu avant l'entrée en vigueur du traité de Nice le 1er février 2003. Ainsi, avec la présence des dispositions relatives à la propriété intellectuelle et commerciale dans l'accord intérimaire, l'adoption de l'accord avant l'entrée en vigueur des révisions à l'article 133 a maintenu les anciens modes de vote.

[1147] Néanmoins, cette procédure impliquant les États membres contient toujours le risque d'une prise de position à des fins nationales qui ne reste pas sans influence sur la conclusion et l'entrée en vigueur de l'accord. En témoigne la position de l'Espagne qui a menacé de bloquer la procédure de la conclusion de l'accord avec le Maroc : la première fois lorsque l'Espagne a menacé de bloquer cette conclusion si le Maroc ne renouvelait pas l'accord de pêche avec la CE, la deuxième fois lorsqu'elle a conditionné la conclusion dudit accord par la mise en application d'un accord bilatéral signé en 1992 entre les deux pays relatif à la réadmission des immigrés illégaux (K.POLLET, « The European Union and Migration pressure From the Mediterranean and Central and Eastern Europe», *in* M. MARESCEAU et E. LANNON, *The EU's Enlargement and Mediterranean strategies : A comparative Analysis*, Palsgrave, Basingstoke-New York, March 2001, p 344).

obstacle à la participation complète de la Syrie dans la PEV, et notamment à l'adoption du plan d'action[1148].

Toutefois, même avec l'absence de base juridique bilatérale contenant une clause de conditionnalité politique, les événements politiques et militaires en Syrie exigeaient une réaction de la part de l'UE, conformément au critère général de la politique extérieure de l'Union pour le respect des droits de l'homme[1149]. L'UE s'est rapidement préoccupée de la situation des droits de l'homme et des violations du droit humanitaire international en Syrie, surtout qu'avec le temps, les violations et abus généralisés et systématiques commis par le régime ont démontré, de plus en plus, son mépris pur et simple pour les droits de l'homme et l'utilisation des armes contre des civils (armes à sous-munitions)[1150].

En mai 2011, l'UE a gelé le projet d'accord d'association avec la Syrie, ainsi que les fonds et les ressources économiques des programmes de coopération bilatérale entre l'UE et le gouvernement syrien prévus dans le cadre de l'IEVP. De plus, la Commission européenne a interrompu la participation des autorités syriennes à ses programmes régionaux et la *Banque européenne d'investissement a suspendu toutes ses opérations de prêt et son assistance technique à la Syrie*[1151]. Par ailleurs, dans la décision du 9 mai 2011[1152], le Conseil de l'UE a adopté des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie sur la base de l'article 29 TUE relatif à l'adoption des positions sur une question particulière : les États membres doivent veiller à la conformité de la position de l'UE[1153] qui convient d'instituer des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et des personnes responsables de la

[1148] Pour l'UE, ces multiples suspensions de la procédure qui ont été utilisées à plusieurs reprises restent un moyen de pression sur le régime syrien pour l'amener à changer son attitude au niveau régional (notamment au Liban) ; et dernièrement au niveau interne après l'éclatement du soulèvement populaire en mars 2011.

[1149] En plus du programme MEDA il y a le programme PHARE (pour les pays d'Europe Centrale et Orientale), TACIS (pour l'ancienne Union soviétique et la Mongolie), http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm

[1150] Conclusions du Conseil de l'UE sur la Syrie du 23 juillet 2012, 12830/12, point 6.

[1151] Fiche d'information: L'Union européenne et la Syrie, L'Union européenne et la Syrie, Luxembourg, le 15 octobre 2012, p. 1, à consulter sur : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/128767.pdf

[1152] Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JO L 121/11 du 9 mai 2011.

[1153] Article 29 : « Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union ».

répression violente exercée contre la population civile syrienne[1154]. Avec cette décision, l'UE décide alors d'imposer des mesures de restriction sur des armes et des munitions, des véhicules et équipements militaires, des équipements paramilitaires[1155]. Cette décision a été complétée quelques jours plus tard par un règlement concernant des mesures restrictives, en raison de la situation en Syrie[1156], contre les personnalités du régime[1157].

Avec la consolidation des violences et de la répression, l'UE a décidé d'instaurer de nouvelles mesures restrictives pour accentuer la pression exercée sur le pouvoir syrien. En tout, dix-neuf séries de mesures restrictives ont été instituées depuis le début de la crise pour demander le départ du Président syrien Bachar Assad, afin de permettre une transition pacifique conformément au plan d'action adopté par la Ligue des États arabes[1158]. À l'heure actuelle, la réaction de l'UE face à la crise syrienne est satisfaisante et prouve, encore une fois, que l'efficacité de la réaction de l'UE contre les violations graves des droits de l'homme

[1154] Décision 2011/273/PESC, *préc.*, point 3.

[1155] L'article 1 de la décision interdit la vente, la fourniture, *le transfert ou l'exportation à la Syrie, l'aide technique directe et indirecte, des subventions, des prêts et une assurance crédit à l'exportation, pour toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation de ces articles militaires.*

[1156] Règlement (UE) n°, 2011/442 du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie JO L 121/1.

[1157] Le 6 mai 2011, les 27 États membres de l'UE sont tombés d'accord pour des sanctions contre le régime. Sur la liste des personnes visées par les sanctions européennes figurent treize noms, tous membres du régime, celui du président Bachar el-Assad n'y figure pas. Ces mesures sont une série de sanctions à l'encontre du pays, dont un gel des avoirs et une interdiction de voyage visant 35 personnes, dont le Président Bachar al-Assad et quatre entreprises, ainsi qu'un embargo sur les armes. Un éventuel embargo sur les produits pétroliers importés du pays est en discussion. L'Europe achète 95% du pétrole exporté par la Syrie, ce qui représente un tiers des recettes du pays. Le 23 mai 2011, l'Union européenne (UE) a décidé d'interdire de visa et de geler les avoirs du président syrien Bachar Al-Assad. Le Conseil de l'UE a choisi de sanctionner le leader de la Syrie en personne en raison du bilan de la répression du mouvement de contestation.

[1158] De nouvelles sanctions adoptées à l'encontre de Damas sont parues le 24 août 2011. L'UE accuse le régime de réprimer les contestataires Au total, ce sont donc 50 figures clés du régime qui sont frappées de sanctions européennes, dont le Président syrien. Plus tard, le 23 juillet 2012, le Conseil a décidé de renforcer les mesures restrictives de l'Union à l'encontre du régime syrien. Institué depuis un an, l'embargo sur les armes sera rendu plus strict : les États membres devront inspecter les avions et les navires à destination de la Syrie s'ils ont des motifs raisonnables de penser qu'ils transportent des armes ou des équipements susceptibles de servir à la répression de la population. Si des armes ou des équipements de cette nature sont trouvés, ils devront être saisis et détruits. (Conclusions du Conseil de l'UE sur la Syrie du 23 juillet 2012, 12830/12, point 10). En octobre 2012, les sanctions de l'UE contre le régime syrien sont une nouvelle fois renforcées. Le Conseil européen est consterné par la dégradation de la situation en Syrie. Il approuve les conclusions adoptées par le Conseil le 15 octobre et les mesures restrictives supplémentaires prises contre le régime syrien et ceux qui le soutiennent. Le Conseil a également pris de nouvelles mesures en ce qui concerne les armes, en interdisant l'importation dans l'UE d'armes en provenance de Syrie, ou toute participation de l'UE au transport d'armes syriennes. Le Conseil a également interdit aux ressortissants et aux entreprises de l'UE de fournir des services financiers liés aux exportations d'armes syriennes, y compris des services d'assurance et de réassurance. Aucun citoyen ou entreprise de l'UE ne peut participer à une coopération militaire entre la Syrie et des pays tiers qui serait susceptible de profiter au régime syrien. (Conseil de l'UE, le 15 octobre 2012, 1/14793, PRESSE 420).

et le recours à l'utilisation des instruments unilatéraux dans le cadre du PESC ou bilatéraux dans le cadre des accords, sont davantage marqués par la volonté politique européenne que par le contenu juridique et procédural de ses instruments.

Section 2 : Les apports de la conditionnalité politique de la PEV mise en œuvre à travers les plans d’action et inspirée de la méthodologie de préadhésion

La méthode proposée dans le cadre de la PEV consiste à définir, avec les pays partenaires, un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l’Union européenne. Ces dernières sont intégrées dans des plans d’action adoptés conjointement, et couvrant un grand nombre de domaines clés. Comme lors du processus d’adhésion, la méthode de la PEV se fonde sur une conditionnalité politique positive et reste, pour l’essentiel, bilatérale et différenciée selon les ambitions et les capacités de chaque partenaire (§1). La méthodologie de la conditionnalité politique est réalisée à travers des plans d’action bilatéraux qui assurent une mise en œuvre différenciée des objectifs de la PEV (§2).

§ 1. - Une conditionnalité politique positive inspirée de la stratégie du processus de préadhésion du cinquième élargissement

D’un point de vue méthodologique, l’outil de la conditionnalité utilisé par l’Union européenne dans le cadre de la PEV est similaire à l’approche appliquée dans l’élargissement à l’Est de l’Union européenne. C’est justement la réussite de la politique d’élargissement qui a conduit la Commission à faire appel aux administrateurs qui avaient préparé l’élargissement à l’Est pour qu’ils appréhendent la réflexion sur la PEV et sur sa gestion. Ce sont ainsi d’anciens membres de la DG élargissement qui ont été invités à élaborer le cadre de la PEV, sur le modèle de la stratégie de préadhésion. Cette conditionnalité politique positive se fonde sur une incitation aux réformes en échange d’une contrepartie (A) dont l’ampleur repose sur l’évaluation de l’avancement des progrès réalisés (B).

A. Une conditionnalité politique positive de la PEV poussant à un processus de réformes dans le respect des valeurs communes.

L'UE voulait élargir les méthodes et les outils issus du dernier élargissement aux relations avec les voisins de l'UE (nouveaux ou anciens) en offrant des opportunités similaires à ce qu'elle avait offert aux pays candidats ou en préadhésion. La conditionnalité politique de la PEV se base sur une incitation aux réformes en proposant une contrepartie pour les progrès réalisés (1) sur la base, notamment, d'un engagement en faveur des valeurs communes (2).

1) L'inscription de la conditionnalité politique positive dans une approche d'incitations aux réformes à travers la récompense des progrès réalisés

Le concept de la conditionnalité politique positive consiste à encourager les changements et les réformes en promettant des contreparties récompensant les réformes accomplies. Cette position a été reprise plus clairement par la Commissaire Ferrero Waldner qui insiste, de son côté, sur le fait que la conditionnalité de la PEV reste clairement une conditionnalité positive, ce qui signifie que l'UE offrira davantage (aide financière, assistance technique, ou transfert des meilleures pratiques) à chaque fois que des progrès seront réalisés[1159]. Dans sa communication de 2003, la Commission définit sa nouvelle approche de la conditionnalité politique appliquée avec les partenaires méditerranéens afin de favoriser « *le processus de réforme politique et économique, de promouvoir l'intégration économique et le développement durable et d'offrir une aide et un appui politiques* »[1160]. L'octroi de nouveaux avantages devrait aller de pair avec les progrès réalisés par les pays partenaires dans la mise en œuvre des réformes politiques et économiques. *A priori*, en l'absence de progrès, aucune nouvelle perspective ne sera offerte ou ouverte[1161]. Selon le

[1159] B. FERRERO-WALDNER, « *It's true that there's an element of conditionality involved. But it is positive conditionality, meaning that we will offer more (financial assistance, technical dialogue, or transfer of best practice) as progress is made* », The European Neighborhood Policy : bringing our neighbors closer « *Giving the Neighbors a stake in the EU internal mark*et », 10th Euro-Mediterranean Economic Transition Conference, Brussels le 6 June 2006 ; SPEECH/06/346 à consulter sur : http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/346&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

[1160] COM (2003) 104, *préc.*, p. 8.

[1161] *Ibid.*, p. 15.

principe de *Quid pro quo*[1162] ou donnant-donnant[1163], la volonté de la PEV est de pouvoir dresser une conditionnalité politique privilégiant la « *carotte* » incitative au « *bâton* » répressif, cela en offrant aux pays partenaires des mesures de réformes à respecter et à accomplir afin d'obtenir des récompenses elles-mêmes bien définies.

Cette approche se justifie de la manière suivante : la Commission part du principe que la capacité des partenaires à s'engager dans un processus de réforme rapide et de transition profonde est limitée[1164]. Ainsi, seule une approche progressive relativement souple est capable d'accompagner les partenaires dans le processus de réforme. Néanmoins, la conditionnalité politique reste formulée vaguement dans les documents de la PEV. Sa définition découle de l'analyse sans jamais être expressément mentionnée. D'un point de vue étymologique, il faut attendre la communication de mai 2011 pour qu'un document officiel de la PEV fasse, pour la première fois, une référence expresse au concept de la conditionnalité. La Commission y précise que le renforcement du soutien accordé aux partenaires est conditionnel et qu'il dépendra des progrès accomplis dans le respect des principes démocratiques et de l'État de droit[1165].

Sans jamais utiliser le terme, la deuxième communication de 2004 présente la démarche et établit clairement le lien entre les progrès dans les relations avec l'UE et ceux obtenues dans la mise en œuvre des objectifs convenus : « *La politique européenne de voisinage s'attache à promouvoir un engagement en faveur de valeurs communes. La mesure dans laquelle les pays voisins mettent en œuvre concrètement leurs engagements diffère et il existe là une marge d'amélioration considérable. La mise en œuvre effective de ces engagements constitue un volet essentiel des relations de l'UE avec ses partenaires. L'ambition dont l'UE témoignera dans le développement de relations avec chaque partenaire dans le cadre de la PEV prendra en compte la mesure dans laquelle les valeurs communes sont effectivement partagées* »[1166]. Cette démarche signifie que les pays

[1162] J. KELLE, « New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy », Journal of Common Market Studies (*JCMS)* 2006 Volume 44, n° 1 (pp. 29–55), p. 35.
[1163] L'expression *Quid pro quo* est une locution latine qui signifie quelque chose pour quelque chose ou quelque chose contre quelque chose, autrement dit un échange de bons procédés, du donnant-donnant, etc. L'expression s'emploie notamment en anglais moderne, dans le contexte juridique.
[1164] COM (2003) 104, *préc.*, p. 17.
[1165] COM(2011) 303, *préc.*, p. 3.
[1166] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 14.

partenaires qui mettront en œuvre les engagements fixés dans le cadre des plans d'action seront récompensés en particulier par l'intensification de leurs relations économiques dans le « *sens d'une intégration plus poussée dans le marché intérieur et d'autres politiques clés de l'UE* »[1167].

Il est donc question d'une conditionnalité politique qui se définit comme une relation dans laquelle l'UE offre des récompenses aux partenaires, à condition qu'ils adoptent des règles et des pratiques démocratiques, et remplissent les autres exigences appliquées et mentionnées dans les communications de la Commission et reprises dans des plans d'action avec chacun des partenaires. Cela signifie que l'aide octroyée et l'approfondissement des relations bilatérales dépendent des réformes engagées et de l'évolution de la mise en œuvre des accords, notamment sur la question des droits de l'homme. À travers ceci, l'UE veut principalement encourager les progrès par des mesures incitatives, comme l'octroi de préférences commerciales autonomes, et à travers la possibilité de participation aux agences et aux programmes communautaires.

À titre d'exemple, la réalisation des objectifs du plan d'action peut conduire à l'ouverture de négociations sur un accord renforcé. Une adhésion à l'OMC est considérée comme une condition préalable pour la mise en place d'un accord de libre-échange renforcé. Un rapprochement de la réglementation est une condition préalable pour le libre-échange en profondeur. Les progrès réalisés en matière de réadmission et de gestion des frontières conduisent à l'ouverture de négociations sur un accord de facilitation des visas, ou même à l'approfondissement des relations économiques. Cela signifie que la conditionnalité politique est donc à la fois progressive et graduelle, dans le sens où, à chaque fois que les réformes seront effectuées dans le respect des engagements bilatéraux, le respect des valeurs communes et les engagements dans le processus de réformes seront récompensés par plus d'aide et d'assistance. L'alignement avec les normes de l'UE donnera une possibilité de participation aux agences et aux programmes. La mise en œuvre de la PEV à long terme permettra la participation au marché intérieur et ouvrira la voie à une nouvelle relation contractuelle pour les pays les plus avancés.

[1167] COM (2004) 373 final, *préc*., p.10.

2) Une incitation au processus de réformes sur la base d'un engagement en faveur des valeurs communes

L'engagement dans le cadre de la PEV se fait sur la base d'un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (a) proches des critères de Copenhague (b).

a) Le concept des valeurs communes dans le cadre de la PEV

La relation avec les voisins s'appuiera sur un engagement de leur part en faveur de valeurs communes. Même si la définition exhaustive de la notion « *valeurs communes* » n'a jamais été définitivement établie, c'est la communication de 2004 qui fixe leur étendue. L'engagement en faveur des valeurs communes à l'égard des voisins repose sur la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit, la bonne gouvernance, le droit des minorités au niveau politique, l'économie de marché au niveau économique, la protection des droits sociaux fondamentaux, l'égalité des sexes, le développement durable, et la lutte contre la pauvreté, au niveau social [1168]. Dans ce sens, la PEV se fonde sur la même notion des valeurs communes que celles qui ont permis l'élargissement de l'UE[1169] sur la base du respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit, ainsi que des droits de l'homme[1170].

Toutefois, il ne faut pas considérer l'extension des valeurs communes propres de l'UE dans ses relations avec les voisins comme une projection unilatérale des valeurs de l'UE. Ce principe trouve sa base juridique et politique dans un bon nombre de traités multilatéraux[1171] et dans les accords bilatéraux conclus avec l'UE, où les parties se sont engagées à respecter les libertés et les droits de l'homme fondamentaux[1172]. En effet, à côté des engagements juridiques de caractère multilatéral ou bilatéral, les partenaires méditerranéens ont accepté la signature en vertu de la Déclaration de Barcelone, s'engageant à agir dans le respect de la

[1168] Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, 4e considérant.
[1169] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 3.
[1170] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 13.
[1171] La Commission de 2004 rappelle que tous les voisins de l'UE sont signataires des conventions des Nations unies concernant les droits de l'homme. Les pays partenaires membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE ont, à leur tour, ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
[1172] COM(2004) 373 final, *préc.*, p. 3.

charte des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à développer l'État de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques[1173].

Ainsi, et comme l'a synthétisé la commissaire Benita Ferrero-Waldner, à chaque fois que le pays partenaire sera prêt à s'engager par des mesures concrètes pour mettre en œuvre des valeurs communes, l'UE sera disposée à aller dans le sens du renforcement de ses liens avec ce pays. La réelle valeur ajoutée de cette coopération basée sur les valeurs communes ne provient pas de son étendue, mais plutôt de la méthode accompagnant le recours à cette notion. C'est le recours à la conditionnalité politique positive qui a donné à ces valeurs communes une nouvelle approche dans le cadre de la PEV. À l'évidence, l'UE conditionnera tout renforcement des relations économiques avec chaque partenaire au respect de ces valeurs. Ceci signifie aussi que toute évolution des relations de l'UE avec ses voisins est conditionnée par le réel partage dans la durée de ces valeurs[1174]. Ainsi, la conditionnalité positive de la PEV signifie que le développement des relations avec chacun des partenaires prendra en compte la mesure dans laquelle les valeurs communes, notamment le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, sont effectivement partagées[1175]. Conformément à la conditionnalité positive évoquée, tout renforcement de relations entre l'UE et les partenaires de la PEV devrait être conditionné à un progrès réel en matière de respect des normes internationales des droits de l'homme par le pays partenaire.

b) Le parallélisme entre les valeurs communes de la PEV et les critères de Copenhague

À partir de décembre 2002, et même avant l'adoption des premiers documents officiels de la nouvelle politique de voisinage, la notion de valeurs communes introduite dans les relations avec les voisins se rapproche des critères de Copenhague propres aux processus d'adhésion[1176]. Dans son discours de 2002 sur les grandes lignes de la future

[1173] Déclaration de Barcelone, *préc.*
[1174] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 3.
[1175] Com (2004) 373, *préc.*, p. 13.
[1176] Formulés en 1993 par le Conseil européen de Copenhague, peu après l'adoption du Traité de Maastricht, les critères du cadre normatif de la conditionnalité politique de l'adhésion, dits critères de Copenhague, définissent les principes à respecter par tout pays candidat à l'adhésion. Ces critères se présentent de la manière suivante : « *L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les*

politique de voisinage de l'UE, le président de la Commission Romano Prodi envisage clairement le parallélisme en déclarant, au sujet de la nouvelle politique de voisinage, que l'UE pourrait même envisager de définir quelque chose comme les « *critères de proximité de Copenhague* »[1177].

Le Conseil européen part de l'idée selon laquelle l'élargissement est une occasion importante qui permettra de faire progresser les relations avec les pays voisins *sur la base de valeurs politiques et économiques communes*[1178]. Il définit un parallélisme entre le processus d'adhésion et la politique de voisinage en comparant expressément les valeurs communes de la PEV et les critères d'adhésion fixés en 1993, et connus sous le nom de critères de Copenhague[1179]. Ce parallélisme établi dans les conclusions de la présidence entre les valeurs communes et les critères d'adhésion de Copenhague nécessite cependant d'être nuancé. Cela se constate à la lecture des paroles du Chef d'unité à la DG Relex en charge de la coordination de la PEV : « *Il n'y a aucun critère de Copenhague pour devenir destinataire de la politique, mais il y a des valeurs communes de l'Union que nous souhaitons voir adopter par les voisins* »[1180].

L'analyse approfondie de cette citation assez pertinente nous permet de saisir les différences entre les deux notions. À la différence des critères de Copenhague, aucune délimitation claire de cette notion ne peut être avancée[1181]. Les communications sur la PEV

---

obligations et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. » Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Copenhague du 21 et 22 juin 1993, Bull. CE /1993, point 1.13.

[1177] R. PRODI, *L'Europe élargie une politique de proximité comme clé de la stabilité, Paix, sécurité et stabilité, Dialogue international et rôle de l'UE* - Sixième conférence mondiale du réseau ECSA. Projet Jean Monnet. Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2002, à consulter sur : http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr

[1178] Conclusions de la présidence de l'UE - Copenhague, 12 et 13 décembre 2002, 15917/02, point 22.

[1179] *Ibid*., point 23.

[1180] A. HERDINA « La politique européenne de voisinage-un partenariat pour la réforme » *in* L. BEURDELEY, R. DE LA BROSSE et F. MARON, *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union* ?, *préc*., p. 41.

[1181] Concernant les critères politiques de Copenhague, la Commission précise que « *la démocratie et l'État de droit* » impliquent un certain mode de fonctionnement des institutions politiques et administratives internes garantissant à la fois, le pluralisme politique, des élections libres, l'indépendance des pouvoirs judiciaires et constitutionnels, la liberté d'expression (etc.). Ainsi, ces critères politiques et démocratiques d'adhésion répondent aux conventions internationales et européennes. Il reste que le fait de mentionner expressément la protection des droits des minorités montre la volonté européenne d'envoyer un message clair à tous les pays candidats dont les populations restent ethniquement fortement mixées pour des raisons historiques et géographiques bien connues, et où les tensions interethniques ont été longtemps un facteur d'instabilité de tout

nous montrent la place prioritaire accordée à certaines notions qui forment la pierre angulaire du cadre des « *valeurs communes* ». Le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, tout en réaffirmant l'importance accordée au renforcement de la coopération avec ses voisins sur la base des valeurs communes, s'est limité aux seules valeurs politiques[1182].

Enfin, si les critères de Copenhague sont une condition préalable pour permettre l'ouverture du processus d'adhésion qui se conclura par un statut de pays adhérent avant l'adhésion finale, ces valeurs ne sont pas une condition préalable pour faire partie de la PEV, mais plutôt un moyen d'incitation en faveur de ces valeurs à travers les mécanismes de la conditionnalité positive. Il apparaît donc normal que le nouvel article 8 TUE relatif aux relations avec le voisinage rappelle que « *l'espace de prospérité de bon voisinage est fondé sur les valeurs de l'UE* ». Des valeurs que devront normalement s'approprier les partenaires souhaitant négocier un accord de voisinage.

B. Une conditionnalité politique reposant sur une évaluation de l'état d'avancement des réformes

Dans son discours de 2002 sur les lignes de la future politique de voisinage de l'UE, le président de la Commission Romano Prodi déclare : « *Nous avons besoin de fixer des repères, afin d'évaluer ce que nous attendons de nos voisins pour progresser d'une étape vers une autre* »[1183]. Ce processus d'évaluation exposé par l'ancien Président de la Commission est connu sous le terme *benchmarking.* Il se définit comme le processus de surveillance conçu pour améliorer la performance des programmes ou des politiques en fonction de meilleures pratiques identifiées sur la base d'un certain nombre de critères et d'indications prédéterminés[1184]. Les *benchmarks* (critères de référence) et le *benchmarking* (évaluation) ont été utilisés pour la première fois à la fin des années 70 dans le secteur de

le continent. (David KATZ, « Les critères de Copenhague », Revue du Marché commun de l'UE, juillet - août 2000, pp. 483-486).

[1182] Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, point 3, p. 1.

[1183] R. PRODI, *L'Europe élargie une politique de proximité comme clé de la stabilité « Paix, sécurité et stabilité Dialogue international et rôle de l'UE, préc.*

[1184] *Évaluation du développement de la démocratie dans la zone euro-méditerranéenne, préc*., p. 21.

l'économie moderne et de l'informatique. Ils visent « *à identifier les possibilités concrètes d'amélioration en comparant des indicateurs prédéfinis et des repères* »[1185]. Ces indicateurs prédéfinis permettent de comparer les objectifs fixés et les résultats obtenus, et par la suite de veiller à leur optimisation. Dans la logique du raisonnement de Romano Prodi, la première communication de la Commission représente la fixation des critères de référence comme l'outil principal d'une évaluation claire des progrès réalisés (1). Toutefois, à partir de la deuxième communication, le suivi de la mise en œuvre des réformes se fait sans réels critères de référence (2).

1) La fixation des critères de référence dans la première communication de la Commission de 2003

Dans la première communication de 2003, l'approche d'évaluation et de suivi était fondée sur la fixation des critères de référence (références communes à tous les pays partenaires) « *à l'aune desquels les progrès seront évalués sur plusieurs années* »[1186]. La Commission a proposé ceci : ces critères de référence doivent se développer en étroite collaboration avec les pays partenaires eux-mêmes, afin d'assurer leur meilleure appropriation. Dans ce sens, les critères de référence offrent aux pays partenaires une meilleure prévisibilité et une plus grande certitude que la « *conditionnalité classique* »[1187] dans le cadre des accords bilatéraux d'association ou de partenariat et coopération. Cette concertation étroite avec le partenaire cumulée avec des critères de référence bien définis permettra de contrebalancer l'approche unilatérale de la conditionnalité de la PEV. Toutefois, cette collaboration ne doit, en aucun cas, ignorer le caractère précis et suffisamment clair des critères de référence. Pour l'UE, la fixation *de références claires et collectives définissant ce que l'Union attend de ses partenaires permettra de garantir la cohérence et la crédibilité de la démarche adoptée pour les différents pays*[1188]. La définition des critères de référence prédéterminés suffisamment clairs conditionne en partie la réussite

[1185] *Ibid.*, p. 17.
[1186] COM (2003) 104, *préc.*, p. 16.
[1187] *Ibid.*
[1188] *Ibid.*

de ce processus. En effet, sans cette clarté, toute comparaison entre objectifs fixés et résultats atteints reste incomplète[1189].

Parmi les principaux critères de référence, la communication de 2003 prévoyait « *la ratification et la mise en œuvre d'engagements internationaux démontrant le respect des valeurs communes notamment envers des valeurs codifiées dans la Déclaration des droits de l'homme des Nations unies* mais aussi envers *les normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe* »[1190]. La Commission devait aussi réfléchir à la façon dont les objectifs et les critères de référence pourraient favoriser le rapprochement des réglementations. Un véritable engagement et une réelle appropriation de ces critères nécessitaient par ailleurs une définition en étroite coopération avec les pays partenaires.

Encore une fois, le parallélisme entre la PEV et le processus d'adhésion est bien présent. Les critères de référence dans la première communication sont définis sur des bases similaires, avec des techniques d'évaluation ayant recours à des indicateurs et des critères clairs préalablement déterminés. Ce mécanisme a permis d'évaluer la réalisation progressive des exigences de l'adhésion à l'UE[1191]. Dans le cadre du processus d'adhésion, les critères de référence ont permis une évaluation de l'avancement progressif du pays candidat vers les objectifs fixés. Ils permettent de mesurer l'aptitude du pays à remplir les critères de l'adhésion, ce qui conduira, à terme, à la signature et la ratification du traité d'adhésion[1192]. Ces critères de référence propres au processus d'adhésion fixent des principes spécifiques, des priorités, des objectifs et des conditions intermédiaires pour chaque pays candidat. Les critères de référence sont, en quelque sorte, indissociables des principes de la différenciation permettant la prise en compte du particularisme de chaque pays candidat. Ainsi, à travers ces objectifs intermédiaires à court et moyen terme, les critères de référence permettent à chaque pays candidat d'ajuster la reprise de l'acquis communautaire en fonction de son propre système (législatif, administratif et juridique).

[1189] *Évaluation du développement de la démocratie dans la zone euro*-méditerranéenne, *préc*., p. 23.
[1190] COM (2003) 104, *préc*., p. 17.
[1191] *Évaluation du développement de la démocratie dans la zone euro-méditerranéenne*, Rapport annuel EuroMeSCo 2006, p. 25, disponible sur www.euromesco.net
[1192] Le Traité d'adhésion en soi contient des mécanismes d'évaluation propres à chaque pays candidat permettant de prendre, si besoin, des mesures de dérogation transitionnelle par rapport à la reprise intégrale de l'acquis communautaire.

À ce titre, la possibilité de définir des objectifs et des critères de référence évalués sur plusieurs années et complétés par des programmes sectoriels est évoquée. Cela permettrait « *une meilleure prévisibilité* », mais surtout une plus grande certitude que la conditionnalité classique[1193]. L'engagement européen sera progressif et subordonné au respect des résultats. Les critères de référence politiques et économiques peuvent donc être utilisés comme baromètres de mesure des progrès accomplis par le partenaire. Cela va faciliter une comparaison avec les objectifs initiaux fixés au préalable, et donc permettre une meilleure évaluation des progrès réalisés.

2) Le suivi de la mise en œuvre des réformes sans réels critères de référence à partir de la deuxième communication de 2004

La Commission avait ainsi proposé en 2003 une construction plus visible et plus claire de la conditionnalité politique à travers la fixation préalable des critères de référence permettant l'analyse et l'évaluation du degré d'engagement des partenaires. Toutefois, à partir de sa deuxième communication, la Commission abandonne les critères de référence clairs et prédéfinis (a) laissant la place à un suivi régulier des progrès accomplis à travers l'examen de la réalisation des priorités fixées dans les plans d'action (b).

a) L'abandon des « critères de référence » remplacés par les actions prioritaires dans les plans d'action

À partir de la deuxième communication de 2004, les critères de référence, qui ont été au cœur de la première communication[1194], sont abandonnés. La deuxième communication se limite à requalifier les critères de référence comme étant des actions prioritaires dans chaque plan d'action[1195]. Dès lors, ce sont ces actions prioritaires qui seront des critères de référence susceptibles d'assurer l'évaluation et le suivi. Ainsi, la nouvelle approche tisse le lien de causalité entre la « *réussite des plans d'action et l'existence manifeste d'intérêts réciproques au regard des thèmes prioritaires à traiter* ». Il ne saurait être question de demander aux partenaires d'accepter un ensemble préétabli de priorités. Ce désistement est dû à la volonté de l'UE d'associer pleinement les partenaires aux processus de la PEV, et au

[1193] COM (2003) 104, *préc.*, p. 11.
[1194] Dans la deuxième communication de 2004, le terme « *critères de référence* » n'a été employé qu'une seule fois, alors que dans la première communication il a été utilisé 14 fois.
[1195] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 10.

fait que tout établissement préalable des critères de référence par l'UE risquerait de compromettre une appropriation du processus de la part des partenaires.

Ce changement montre que la Commission a préféré faire référence à une conditionnalité positive flexible et moins contrainte. Avec la première communication, il était clair que la Commission avait l'intention de fixer des critères de référence bien précis pour pouvoir instaurer une conditionnalité politique plus efficace. Cette ambiguïté volontaire de la deuxième communication s'explique par la volonté d'accentuer la flexibilité de la PEV en permettant une récompense des progrès même partiels, sans être fermement encadré(s) par des critères de référence préalablement définis.

Cette reformulation montre un recadrage de la PEV qui reste hésitante par rapport à ce qui a été déclaré au départ, et à ce que la première communication avait défini par la suite. Cette réorientation entre les deux communications montre que l'UE balance entre une conditionnalité construite autour des mécanismes clairs avec des critères de référence bien définis et permettant une évaluation précise, et une conditionnalité plus hésitante et co-appropriée, et donc plus consensuelle avec les partenaires. En définitive, la conditionnalité politique continue et continuera à être centrale pour la PEV. Néanmoins, malgré cette dilution de la structure d'une conditionnalité politique positive basée sur les critères de référence, les principes de la conditionnalité politique ont été préservés, comme le précise un fonctionnaire de la Commission dans un entretien avec Judith Kelly. Celui-ci affirme que, malgré les changements introduits, le principe de donnant-donnant ne sera pas abandonné[1196]. Ainsi, la réelle valeur ajoutée de la PEV provient de sa nature en tant que politique plus ciblée que les cadres existants, offrant une meilleure intégration que ce qui est prévu dans les instruments actuels, avec une intensification de la coopération politique, une définition des priorités et un financement accru[1197].

En ce qui concerne la position des pays partenaires engagés dans la PEV, certains ne resteront pas indifférents face à cette redéfinition. La critique de la structure de la conditionnalité politique va surtout provenir des pays de l'Est plutôt que des pays du Sud.

[1196] J. KELLY, *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighborhood Policy,* « *quid pro quo will not be forgotten*», *préc*., p. 36.
[1197] M. CREMONA, *The European Neighborhood Policy: Legal and Institutional Issues,* Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Stanford Institute for International Studies, n° 25, 2/11/2004, p. 8.

Le rapport du *think tank* géorgien « Open Society *Georgia* » désapprouve l'absence de critères de référence clairs capables de bien mesurer les progrès réalisés dans le cadre de la PEV. Étant donné l'ambiguïté de la conditionnalité dans la PEV, « *il est difficile de rallier un soutien à la mise en œuvre du plan d'action et de motiver les décideurs à tenir au cours de réforme, car les contreparties sont liées à des conditions spécifiques peu mesurables et peu vérifiables* »[1198].

Pour les voisins du Sud, la critique est venue des acteurs de la société civile. Dans son document de position en tant qu'acteur clef de la société civile euro-méditerranéenne sur la PEV, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme (REMDH) recommande le besoin d'une clarification des indicateurs portant sur les échéances et les ressources dédiées à la mise en œuvre de chaque objectif relatif aux droits de l'homme inclus dans les plans d'action. Ces indicateurs doivent être édictés d'une manière explicite, et également être conformes aux normes internationales[1199]. En effet, le Réseau le plus important des ONG travaillant sur les questions des droits de l'homme considère que les négociations sur les plans d'action concernant ces droits devraient se faire sur la base d'une adoption d'une liste type d'objectifs. Il juge que ce type de critères de référence prédéfini au préalable est indispensable pour la crédibilité de l'action de l'UE dans le cadre de la PEV, afin d'éviter « *toute utilisation de deux poids, deux mesures concernant les objectifs en matière de droits de l'homme adoptés avec les différents pays voisins, ainsi que l'utilisation de deux poids, deux mesures lors de l'évaluation des progrès ou des échecs dans leur mise en œuvre* »[1200].

b) Un suivi régulier des progrès accomplis à travers l'examen de la réalisation des priorités fixées dans les plans d'action

Les priorités d'action figurant dans les plans d'action constituent des critères de référence qui pourront faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Dans sa deuxième

[1198] « *The ambiguity of the conditionality in the ENP makes it Harder to rally support for the implementation of the action plan and to motivate policy makers to stick to the reform course, because rewards are elusive and not clearly tied to specific, measurable and verifiable conditions* ». Open society Georgia Foundation (OSGF): *Georgia and the ENP, Perspectives and Challenges*, OSGF policy paper, n° 8, 2006, p. 15.
[1199] Document de position du REMDH sur la politique européenne de voisinage en vue de la négociation de nouveaux instruments entre l'UE et ses partenaires méditerranéens, avril 2009, p. 3. À consulter sur le site du REMDH : www.euromedrights.org/fr/
[1200] *Ibid*., p. 4.

communication, la Commission a remplacé la référence directe et constante aux critères de référence par la finalisation d'actions prioritaires propres à chaque partenaire, et prévoit que la mise en œuvre effective des engagements contenus dans les plans d'action constitue « *un volet essentiel des relations avec ses partenaires* »[1201]. À la différence de la conditionnalité politique élément essentiel introduite dans le cadre des accords d'association qui est exclusivement liée aux droits de l'homme, la PEV applique la conditionnalité à l'ensemble des actions prioritaires politiques, économiques, institutionnelles des plans d'action. Néanmoins, il est clair que celles-ci comportent des critères généraux communs à tous les plans d'action. Toutefois, l'absence de priorités entre actions prioritaires met sur un pied d'égalité les réformes économiques et politiques. Ainsi, le seul avancement économique pourrait *a priori* permettre l'approfondissement des relations bilatérales.

L'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action se fait à travers les rapports de progrès de la PEV. Ces rapports par pays et également d'ensemble sont publiés chaque année depuis 2006 et restent de nature unilatérale. C'est la Commission qui les effectue et les publie. Alors que ces rapports sont censés garantir la transparence du processus d'évaluation des avancées accomplis, des doutes persistent sur leur capacité à mesurer les progrès. Certains auteurs considèrent qu'ils ne fournissent qu'un « *récit partiel de ce qui est fait dans chaque domaine et n'appliquent pas un ensemble commun de critères d'évaluation ou d'indicateurs pour mesurer les progrès enregistrés sur la voie de la réalisation des objectifs déclarés dans chaque pays et chaque secteur* »[1202].

Même en l'absence de critères de référence clairs, un suivi du progrès accompli pour atteindre les priorités fixées par les plans d'action a été instauré. Il devait se faire par les organes mixtes mis en place par les différents accords bilatéraux. Mais c'est sur la base d'une évaluation périodique accomplie par la Commission que le réexamen du contenu des plans d'action sera effectué. Lors de ce réexamen, les conseils d'association ou de coopération peuvent décider soit l'adoption des nouveaux plans d'action soit leur renouvellement[1203]. De plus, en fonction de l'évaluation des progrès accomplis, sur proposition de la Commission, les organes peuvent aussi s'engager à recommander le

[1201] COM(2004) 373, *préc.*, p. 8.
[1202] I. MARTIN, *Quelle dimension sociale pour quel Partenariat euro-méditerranéen* ?, *préc.*, p. 23.
[1203] *Ibid.*, p. 4.

développement des relations bilatérales à travers de nouveaux liens contractuels [1204]. C'est en effet sur la base de ce suivi que des décisions pourront également être prises concernant la prochaine étape dans le développement de relations bilatérales, notamment la possibilité d'établir de nouveaux liens contractuels. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'accords européens de voisinage dont le champ d'application serait défini[1205].

En effet, cette absence de critères de référence reste un problème qui atténue l'efficacité de la conditionnalité politique de la PEV. La clarté aidera le partenaire engagé dans le processus de réforme à saisir exactement les exigences, afin de bénéficier au maximum des contreparties offertes. Soucieuse d'atténuer l'impact de l'absence de critères de référence, la communication de mai 2011 a insisté sur le besoin de fixer certains critères objectifs prédéfinis, afin d'évaluer objectivement les progrès réalisés. Cela permettra une meilleure prise en considération des résultats obtenus et un octroi plus pertinent de la contrepartie. Ainsi, les dotations financières par pays pour l'année 2014, et au-delà, doivent se baser sur les résultats obtenus dans les rapports annuels pour la période 2010-2012. De cette manière, le renforcement du dialogue bilatéral sur les droits de l'homme permettra d'assurer le suivi des engagements dans ce domaine, soit en récompensant les réformes, soit en prenant des mesures face aux cas de violation des droits de l'homme, telles que la réduction des engagements financiers[1206]. Même si les similitudes entre le processus d'adhésion et la méthodologie de la PEV sont confirmées, les différences ne font pas défaut. Comme l'atteste un fonctionnaire, la PEV est une version diluée du processus de l'élargissement en ce qui concerne les moyens d'évaluation des progrès réalisés[1207]. En effet, si la première communication de 2003 prenait en compte les critères de référence nécessaires pour l'évaluation des progrès, par la suite la référence à ce concept présent dans la stratégie d'adhésion a fait défaut, rendant l'évaluation moins claire.

[1204] *Ibid*.
[1205] COM (2004) 373, *op. cit*., p. 4.
[1206] COM(2011) 303, *op. cit*., p. 3.
[1207] J. KELLY *New wine in Old Wineskins: Promoting political reforms through the New European Neighbourhood Policy préc*., p. 49.

§ 2. - Les plans d'action, permettant la concrétisation des principes de la PEV avec chacun des partenaires

Les plans d'action, comme *pièces maîtresses* de la PEV, restent plus détaillés et plus approfondis à l'égard du caractère général de la Déclaration de Barcelone et les différentes dispositions dans les accords d'association. En tant que « *référentiels pour le programme de l'assistance en faveur des pays concernés* »[1208], les plans d'action sont devenus les instruments clés pour les relations de l'UE avec ses voisins[1209]. En effet, en faisant le lien ente le dispositif contractuel existant et la future relation contractuelle, le plan d'action se situe au cœur de la stratégie de l'UE en direction de ses voisins. Si en tant qu'instrument de *Soft Law*, les plans d'action sont en cohérence avec les principes de la conditionnalité politique de la PEV (A), leur élaboration se fait dans le respect des principes de différenciation et d'appropriation commune (B).

A. Un instrument juridique de *Soft Law* en cohérence avec les mécanismes de la conditionnalité politique

Le fait que les plans d'action soient des documents de *Soft Law* a permis de mettre en place une programmation plus détaillée et assez ciblée dans un grand nombre de domaines dépassant les limites des accords d'association (1). Toutefois, en tant que documents de *Soft Law*, les plans ne sont pas dotés d'une réelle force juridique contraignante[1210] (2).

1) Les plans d'action comme documents de Soft Law

Même si les plans d'action sont, pour l'essentiel, élaborés dans le cadre des accords bilatéraux, ils restent des documents de nature *Soft Law* (a), et permettent, avec leurs caractères trans-piliers en l'occurrence, l'élaboration d'une programmation avec des dispositions plus détaillées et plus ouvertes à des résultats concrets et tangibles que les accords d'association (b).

[1208] COM (2004) 373, *préc.*, p. 4.
[1209] Conseil européen de Thessalonique, juin 2003, Conlusion de la Présidence, 10269/03 (Presse 166).
[1210] V. DENYSYUK, « Politique de voisinage de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe », *Revue du marché intérieur de l'UE*, n° 485, février 2005, pp. 101-114, p. 107.

a) Un acte adopté par les organes mixtes des accords bilatéraux en vigueur

La procédure d'adoption débute avec l'intervention de la Commission qui entame une concertation avec les pays liés par un accord en vigueur, avant d'adopter un « *rapport par pays* » qui trace un état des lieux de la situation politique, économique et sociale du partenaire. Ces rapports sont la base de l'élaboration des plans d'action. Ensuite, chaque plan d'action est transféré au Conseil qui peut décider de modifications avant d'adopter une décision sur la position de la Communauté et de ses États membres au sein des organes mixtes[1211]. L'adoption est faite par le biais d'une « *proposition de la Commission pour une décision du Conseil relative aux positions à adopter par la Communauté européenne et ses États membres au sein du Conseil d'association ou de coopération en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre du plan d'action en question* »[1212]. Ensuite, c'est la Commission qui présente, après concertation avec les voisins, un projet de plan d'action. Puis, des discussions sur son contenu ont lieu avec le pays partenaire. Finalement, après avoir été approuvés par le Conseil, les plans d'action seront adoptés par les organes mixtes des Conseils de coopération ou d'association. L'existence d'un accord d'association ou de coopération est une condition juridique nécessaire pour la conclusion du plan d'action[1213].

En effet, le plan d'action étant conçu comme un instrument opérationnel ayant pour objectif l'effectivité des dispositions conventionnelles, son adoption se fait au moyen d'une recommandation par les organes mixtes des accords existants[1214]. Les plans sont adoptés conjointement dans le cadre des organes mixtes des accords d'association (ou de coopération) qui offrent au Conseil d'association (ou de coopération) la possibilité d'adopter des décisions ou de formuler des recommandations qu'il juge utiles pour atteindre les objectifs de l'accord[1215]. Ils permettent une mise en œuvre plus ciblée des instruments mis à disposition de l'accord d'association[1216]. Cette démarche trouve sa base en vertu du titre

[1211] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, Bryulant, Bruxelles, 2009, p. 542.
[1212] COM (2004), 795, *préc.*, p. 4.
[1213] Le retard de la conclusion d'un plan d'action UE-Syrie est dû au délai de mise en œuvre de l'accord d'association.
[1214] C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union Européenne et les états tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, *op.cit*., paragraphe 376.
[1215] Article 76 de l'accord d'association UE-Liban.
[1216] Plan d'action avec le Maroc, p. 2.

VIII des accords d'association[1217] : Dispositions institutionnelles, générales et finales qui accordent au conseil d'association un pouvoir décisionnel[1218] et guideront les travaux entre les deux parties. Les structures conjointes établies par l'accord d'association, et en particulier les sous-comités déterminés à cet effet, feront progresser le plan d'action et assureront le suivi de sa mise en œuvre sur la base de rapports réguliers[1219].

Au niveau communautaire, il faut noter qu'à la différence des accords bilatéraux qui nécessitent l'approbation de la part du Parlement européen, ce dernier n'intervient pas directement dans le processus de l'élaboration du plan d'action. Cela signifie qu'ils ne nécessitent ni une approbation par le Parlement européen, ni une ratification par les États-membres. Toutefois et selon les dispositions du traité, le Parlement est « *immédiatement et pleinement informé* »[1220] au stade de l'adoption des plans d'action puisque qu'il doit être consulté pour l'adoption d'une décision du Conseil relative à la position à prendre au nom de la Communauté au sein d'un organe mixte[1221]. De même, cela permet leur révision et leur remplacement. En effet, comme documents de nature politique dite de *Soft Law*, les plans d'action présentent l'avantage d'être des outils capables d'atténuer la lenteur et la complexité de la procédure de l'adoption des accords. De toute manière, les « négociations » bilatérales des plans d'action restent moins contraignantes que celles des méthodes précises pour la conclusion des accords et leurs procédures. Cette flexibilité des plans d'action assure une prise en compte rapide des changements dans la situation politique et économique du pays voisin[1222], et permet ainsi d'en tirer des conclusions plus rapidement que dans un cadre juridique tel que l'accord d'association.

De plus, et à la différence des partenariats pour l'adhésion où la concertation fut en réalité facultative, avec le plan d'action la concertation est obligatoire[1223]. Le caractère bilatéral des plans d'action reste un élément indispensable pour leur adoption et indique la

[1217] C'est le conseil de coopération qui se charge de l'adoption des plans d'action.
[1218] Article 76 de l'accord d'association UE-Liban.
[1219] Plan d'action UE-Maroc, p. 11.
[1220] Ex- article 300 §2 (actuel 218 TFUE) alinéa 3 TCE.
[1221] C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union Européenne et les états tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, *op. cit.*, paragraphe 378.
[1222] Ban VART VOOREN, « The hybrid legal nature of the ENP », *in European integration without EU membership*, EUI working paper, Maw Weber program 2009/2010, publication European university Institute Florence, p. 22.
[1223] C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union Européenne et les états tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, *op. cit.*, paragraphe 378.

volonté de l'UE de garder une symétrie avec les pays partenaires. Cela garantit le caractère concerté et une réelle appropriation par le partenaire. Inscrire les plans d'action dans le cadre contractuel préalable à la PEV répond à la volonté affichée par l'UE, à partir de la première communication mais surtout avec la deuxième communication, selon laquelle la PEV s'inscrit dans la continuité des politiques en place. En effet, à partir du moment où le plan d'action est adopté par les conseils d'association ou de coopération, il devient un acte dérivé des accords d'association ou de coopération en place[1224]. Deuxièmement, une inscription dans le cadre des accords d'association donne à cet instrument le caractère bilatéral assuré et concerté par les organes mixtes issus de la relation contractuelle bilatérale.

b) Le caractère « trans-piliers » des plans d'action permettant une coopération élargie

Étant un document juridique de *Soft Law*, le plan d'action a ouvert la voie à une programmation de la coopération susceptible de combiner des politiques des anciens premier, deuxième et troisième piliers, et de dépasser en partie les complexités de la compétence externe de l'UE. À ce titre, la PEV se définit comme une approche dite trans-piliers (trans pillar)[1225]. Avec les plans d'action, cette approche trans-piliers de la PEV se concrétise. Pour l'UE, ce recours à un tel instrument se justifie par le besoin de dépasser les contraintes juridiques des accords bilatéraux, afin de réussir à mettre en place une programmation élargie et plus détaillée[1226]. Les nouveaux risques et défis auxquels l'UE est confrontée sont multiples et complexes (comme par exemple la criminalité organisée ou le terrorisme) et ne peuvent pas être maîtrisés dans le cadre des accords existants. Il a donc fallu mettre en place un instrument pour le faire.

Selon le Conseil, « *les plans d'action devraient revêtir un caractère exhaustif tout en définissant un nombre limité de priorités essentielles et offrir une incitation véritable aux réformes* »[1227]. La largeur des domaines de coopération dans les plans d'action s'identifie horizontalement avec les dimensions de la coopération euro-méditerranéenne fixées par les trois volets de la Déclaration de Barcelone et vont au-delà des accords d'association, mais

[1224] *Ibid.*
[1225] B. KHADER, *L'anneau des amis : la nouvelle politique européenne de voisinage de l'Union européenne,* Septembre 2007 *Géostratégiques* n° 17, p. 13.
[1226] *Ibid*., pp. 197-233, p. 215.
[1227] Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, *Politique européenne de voisinage – Conclusions du Conseil*, juin 2004, communiqué de presse 089/04 (presse 95).

reste pourtant plus détaillée et plus ciblée avec une programmation à court, moyen et long terme.

Pour chaque partenaire, des objectifs à court, moyen et long terme sont fixés en adéquation avec la situation de chaque pays voisin. Les cinq actions prioritaires qui ont remplacé les critères de référence sont les suivantes : le dialogue politique autour des questions des droits de l'homme, de la démocratie, de la coopération de la PESC et de la gestion des crises ; la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures incluant l'intégralité de la question de l'immigration ; la gestion des frontières, la lutte contre la criminalité organisée ; le commerce ; les réformes réglementaires, économiques, sociales ; la coopération entre les peuples dans le domaine de la culture, de l'éducation et de la santé. L'analyse comparative entre les plans d'action et les accords d'association montre que les plans d'action couvrent trois grands domaines : le premier concerne les engagements en faveur d'actions spécifiques, qui confirment et renforcent l'adhésion à des valeurs communes. Le deuxième concerne certains objectifs dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, et est relatif aux actions visant le rapprochement des pays partenaires de l'UE dans certains domaines prioritaires[1228]. Le troisième correspond aux aspects économiques.

En ce qui concerne les réformes relatives aux droits de l'homme et à la démocratisation, le fait que chaque plan d'action contienne un chapitre sur les droits de l'homme et la démocratisation est une avancée remarquable. On constate que la liste des priorités et des actions à entreprendre varie considérablement d'un plan d'action à l'autre. Ainsi, cet aspect du plan d'action pour Israël est bref et faible, tandis qu'au contraire ces sujets sont très détaillés dans les plans d'action pour le Maroc et la Jordanie. Dans le cas de l'Autorité palestinienne, les plans d'action énumèrent près d'une centaine de priorités. Parmi les objectifs de la PEV, se trouvent les réformes politiques dans les pays voisins par une approche fondée sur le développement d'un engagement mutuel envers des valeurs communes – tout particulièrement l'État de droit (c'est-à-dire le renforcement des normes démocratiques), la bonne gestion des affaires publiques (gouvernance), le respect des droits de l'homme, des droits de la femme et des normes fondamentales du travail, la liberté des médias et la justice sociale – afin d'accroître la coopération entre l'UE et ses voisins et de

[1228] COM (2004) 373, *préc*., p. 14.

faciliter l'intégration éventuelle dans le marché interne de l'UE et dans ses politiques et programmes.

Pour les questions du commerce et du libre-échange, peu de choses ont été ajoutées. Dans le domaine du marché intérieur, un grand nombre d'ordonnances pour la réforme des politiques, le développement et l'alignement avec les normes de l'UE sont introduites dans les plans d'action. Les domaines du transport et de l'énergie présentent un intérêt très développé. Les nouvelles perspectives économiques du partenariat sont : un degré plus avancé pour l'intégration économique, une convergence et un renforcement des relations avec un approfondissement des domaines de l'agriculture et des services.

Dans ce cadre, l'UE s'emploie à construire, pas à pas, avec ses voisins une relation plus approfondie que jamais. Un réseau dense de près de 100 sous-comités permet de procéder à des échanges réguliers et intenses sur toutes les questions présentant un intérêt commun, qu'il s'agisse de gouvernance, de démocratie, de transports ou de réforme du secteur de la santé, et contribue à accroître la confiance et la connaissance réciproque. Des sous-comités sur les droits de l'homme ont été créés pour superviser la mise en œuvre des plans d'action. Malgré cette avancée, les conclusions des réunions ne sont pas rendues publiques. Les sous-comités responsables de la concertation sur les dispositions concernant les droits de l'homme dans les plans d'action ne dépassent pas l'approche technique des droits de l'homme. Cela risque d'empêcher de soulever la question des droits de l'homme au niveau politique suprême dans le cadre du Conseil d'association. À titre d'exemple, même avec la création du sous-comité des droits de l'homme dans le cadre du conseil d'association UE-Tunisie, la réunion du sous-comité n'aborde pas la question des véritables violations commises par les autorités tunisiennes de l'époque[1229].

2) <u>Les plans d'action dépourvus d'une réelle force juridique contraignante</u>

Comme actes de droit dérivés des accords existants, les plans d'action ne bénéficient pas de la même force juridique contraignante. En ce sens, ils sont dotés de la valeur juridique attribuée aux recommandations. Comme ils font partie de l'ordre juridique

[1229] Communiqué de presse de la présidence française suite au Conseil d'association UE-Tunisie: « Sur le plan du dialogue politique, la mise en place d'un sous-comité des droits de l'homme en novembre 2007, réuni pour la seconde fois le 17 octobre 2008 », à consulter sur :
http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-11_2008/PFUE-11.11.2008/UE_Tunisie.html

communautaire, ils peuvent être soumis à l'interprétation du juge communautaire[1230]. Ainsi, bien qu'ils ne bénéficient pas d'une force contraignante, ils sont susceptibles de produire certains effets juridiques[1231]. La question qui se pose donc est de savoir quelle est la réelle valeur juridique de ces documents. En d'autres termes, quelles sont les conséquences de la violation d'un engagement pris dans le cadre d'un plan d'action ? Si l'existence d'un accord est une condition juridique nécessaire pour la conclusion du plan d'action[1232], l'un et l'autre ne partagent pas la même valeur juridique.

Afin d'analyser la valeur juridique des plans d'action, il est nécessaire d'étudier la valeur juridique des recommandations prises par les organes mixtes. Il s'agit de connaître l'invocabilité du droit issu de ces accords et son effet direct dans les ordres juridiques des parties signataires[1233]. À titre d'exemple, les paragraphes 2 et 3 de l'article donnent au Conseil d'association le droit d'arrêter des décisions contraignantes et de formuler des recommandations non contraignantes[1234]. *A priori*, rien n'empêchait une adoption du plan d'action sous forme de décisions obligataires sans se limiter à une adoption des recommandations prenant la forme de documents d'orientation non contraignants invitant les parties à l'accord à s'y conformer[1235]. Toutefois, selon la jurisprudence communautaire et dans deux arrêts des années 90, bien que les recommandations n'aient pas une force juridique contraignante, elles appartiennent à l'ordre juridique de l'UE[1236]. En effet, en ce qui concerne les décisions et les recommandations des organes mixtes, la jurisprudence communautaire est constante pour reconnaître que comme les accords d'association, ils font partie intégrante de l'ordre communautaire dès leur entrée en vigueur. Avec l'arrêt *Sevince* du 20 septembre 1990[1237], la CJCE considère que les actes adoptés par les organes « *mixtes des accords font, dès leur entrée en vigueur, partie de l'ordre juridique communautaire* ».

[1230] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit*., p. 542.
[1231] *Ibid.*
[1232] Rappelons que le retard de la conclusion d'un plan d'action UE-Syrie est dû au délai de la mise en œuvre de l'accord d'association.
[1233] Voir à ce propos, A. ZIMMERMAN, « Les effets des dispositions du droit secondaires des accords d'association en droit interne des États membres de l'UE, REMALD, le partenariat euromaghrébin. Les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb, Séries Thèmes actuels, n° 42, 2003, pp. 39-46.
[1234] Article 74 de l'accord avec le Liban, *préc.*
[1235] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit*., p. 542.
[1236] *Ibid*., p. 542.
[1237] CJCE, 20 septembre 1990, Sevince, Aff. C-192/89.

De plus, l'arrêt *Haegeman*[1238] accorde à la Cour la compétence d'interpréter à titre préjudiciel les accords d'association, en se basant sur l'article 177 alinéa TCE. Cette jurisprudence antérieure à l'arrêt *Sevince* précise que la Cour de Justice est « *compétente pour statuer à titre préjudiciel (…) sur l'interprétation(…) des actes pris par les institutions de la Communauté* »[1239]. La Cour confirme sa compétence pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des accords d'association conclus entre un pays tiers et la Communauté. À partir du moment où les accords d'association sont conclus aux termes des articles 228 TCE, leurs dispositions font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire dès leur entrée en vigueur. Ainsi, dans le cadre de ces accords internationaux conclus engageant la Communauté, la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur leur interprétation.

De plus, et toujours selon l'arrêt *Sevince*, si la Cour est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur les accords d'association en tant qu'acte pris par l'une des institutions, elle a également compétence pour se prononcer sur l'interprétation des décisions et des recommandations prises par l'organe mixte des accords et chargé de sa mise en œuvre[1240]. La Cour estime que les dispositions arrêtées par le Conseil d'association doivent être considérées « *comme étant d'application directe lorsque, (…) elles comportent une obligation claire et précise (…) de sorte que ces dispositions ont un effet direct dans les États membres de la Communauté* »[1241]. Ceci signifie que, vu leur nature juridique, les plans d'action sont parfaitement couverts par la jurisprudence. La Cour soit compétente pour se prononcer sur l'interprétation des recommandations des organes d'association[1242] (telles que celles relatives à la mise en œuvre des plans d'action) font partie intégrante, au même titre que l'accord, de l'ordre communautaire.

La compétence interprétative de la Cour reste compatible avec le caractère non contraignant des plans d'action. Dans l'arrêt *Deutsche Shell* [1243] relatif à l'interprétation

[1238] CJCE, arrêt Haegeman du 30 avril 1974, 181/73, Rec. Cet arrêt correspond à une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de certaines dispositions de l'accord d'association CE/Grèce de 1961 (et du protocole n°14 vise par l'acte final dudit accord) afin de savoir si la taxe compensatoire prévue par l'article 9 § 3, du règlement N° 816/70 du conseil, du 28 avril 1970 est applicable aux vins grecs importés sur le territoire belge et luxembourgeois.
[1239] *Ibid.*, point 2-6.
[1240] C-192/89 point 10.
[1241] *Ibid.*, point 2.
[1242] *Ibid*., point 1.
[1243] Arrêt de la CJCE du 21 janvier 1993. - Deutsche Shell AG contre Hauptzollamt Hamburg-Harburg. Aff. C-188/91.

d'une recommandation formulée par la commission mixte de l'accord AELE- UE, la CJCE considère que, même avec un caractère non obligatoire, la compétence de la Cour ne fait pas défaut, surtout que les « *arrangements de la commission mixte sont à considérer comme une mesure d'application de l'accord et présentent un rattachement direct avec celui-ci et font donc partie du droit communautaire* »[1244]. Ainsi, la Cour reste compétente pour assurer l'interprétation des recommandations même en l'absence de leur caractère contraignant car elles font partie du droit communautaire[1245]. Étant donné la jurisprudence établie par la CJCE, les actions du plan d'action font partie du droit communautaire. Le juge national dans les États-membres a donc une obligation de les prendre en considération si un litige a lieu.

Pour finir, il convient de préciser que si les relations entre le droit de l'UE et les recommandations des organes de l'accord d'association semblent en partie clarifiées, rien ne pourrait prouver que ce soit le cas en ce qui concerne l'ordre juridique du pays signataire de l'accord. Pour l'instant, rien ne permet de confirmer que les plans d'action en tant que recommandations des organes d'association ont une application directe dans l'ordre juridique du pays partenaire[1246], mais aussi que l'interprétation juridictionnelle dans les cours nationales de chaque pays partenaire semble compromise.

En définitive, la nature de *Soft Law* des plans d'action est un élément intrinsèque de la philosophie de la PEV. La nature non contraignante de l'instrument principal de la PEV est en pleine cohérence avec les objectifs globaux et le contexte de l'élaboration de cette politique[1247]. En effet, compte tenu des objectifs fixés selon lesquels les instruments de cette politique doivent être capables d'intégrer « *des volets apparentés des trois piliers de la structure actuelle de l'Union* »[1248], cet instrument permet d'outrepasser les contraignantes juridiques et procédurales des engagements trans-piliers impliquant la participation de la Communauté et de l'UE[1249].

[1244] *Ibid*., point 17.
[1245] *Ibid*., point 18.
[1246] J. LIMAN, « L'évolution du cadre institutionnel établi par le partenariat euro-méditerranéen », *in* Euro-Mediterranean integration, EDRC, 2002, pp. 109.
[1247] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 6.
[1248] *Ibid.*
[1249] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE, op. cit.*, p. 542.

B. L'élaboration des plans d'action dans le respect des principes de différenciation et d'appropriation commune

Le cumul des deux principes de différenciation (1) et d'appropriation commune (2) signifie que le rythme de l'approfondissement des relations avec chacun des voisins de l'Union dépend de leur capacité et de leur volonté à mettre en œuvre les objectifs du plan d'action.

1) Le principe de la différenciation bilatérale indispensable pour une politique à géométrie variable

À travers les plans d'action qui restent le moyen central de la concrétisation du principe de la différenciation, la PEV confirme le constat selon lequel le PEM fonctionnait déjà à géométrie variable (a). Elle met en place des actions bien détaillées qui répondent aux besoins de chaque pays et prennent en considération ses capacités et sa volonté permettant une optimisation du respect des engagements (b).

a) Une introduction expresse du principe de la différenciation dans le cadre du PEM

Malgré sa nature régionale, le PEM a toujours connu des formes à géométrie variable au nouveau bilatéral. La différenciation existant déjà dans le cadre PEM, la PEV l'a officialisée, alors que le cadre PEM la présentait comme un dysfonctionnement ou une forme de retard. Cependant, une différenciation « *de fait* » existe en rejetant le recours exprès à une coopération à géométrie variable. Au niveau bilatéral, on peut noter le retard de la conclusion de certains accords (comme avec la Syrie). Au niveau régional aussi une différenciation s'est installée entre le Maghreb et le Machrek.

Ainsi, le besoin d'une certaine différenciation s'est avéré nécessaire dans les relations avec les partenaires du Sud, même avant la PEV. Si le cadre du PEM reste une politique régionale pour l'ensemble des pays, une certaine différenciation de fait s'est installée. La conférence ministérielle de Crète de 2003 va ouvrir la voie à l'instauration d'un certain degré de différenciation permettant une coopération qui devrait faire avancer ceux qui y sont les plus favorables[1250]. Les conditions de cette différenciation présentent des similitudes

[1250] Conclusions de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Crète, Euromed report n° 59, p. 4.

avec la coopération renforcée dans le cadre de l'UE, dans le sens où elles doivent se faire sur une « *base non exclusive* » en laissant aux autres pays « *les possibilités de s'y associer à un stade ultérieur* »[1251]. La différenciation dans le cadre de la PEV va permettre aux partenaires méditerranéens de renforcer leurs relations bilatérales avec l'Union et d'avoir des engagements plus approfondis. La flexibilité (parfois qualifiée de faiblesse) du PEM a permis l'implantation de la différenciation dans ce partenariat régional. La différenciation commence au départ entre les pays PPM et les autres pays voisins, mais aussi entre les partenaires eux-mêmes.

La stratégie de la différentiation va créer une sorte de compétition entre les partenaires pour bénéficier des aides communautaires. La concurrence reste un facteur positif pour favoriser l'avancement d'une coopération à géométrie variable et ne pas imposer un rythme plus lent aux pays les plus ambitieux. À travers cette approche différenciée, la PEV tente d'introduire la concurrence entre les différents partenaires par la recherche de récompense en cas de respect des engagements. Un exemple concret est l'instrument « facilité de gouvernance », qui est destiné à fournir un soutien financier supplémentaire pour les pays partenaires qui ont fait le plus de progrès dans la mise en œuvre des principes de gouvernance tels que les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit[1252].

Pour l'instant, l'impact de la différenciation ne peut être que positif pour inciter les pays à accélérer leurs processus de réformes même si certains auteurs mettent en doute l'efficacité de cette approche concurrentielle[1253], surtout lorsque cela concerne des partenaires engagés dans un cadre régional commun et censés développer des relations sous-régionales. Le véritable impact viendra à long terme. Avec l'avancement progressif vers une relation contractuelle mise en œuvre par la PEV chez les partenaires méditerranéens, une différenciation accentuée risque de s'installer dans le cadre euro-méditerranéen et d'affaiblir l'unité du cadre euro-méditerranéen unique où les divergences entre les différents partenaires s'installent dans la durée et risquent d'être inévitables[1254].

[1251] *Ibid.*

[1252] Document de la Commission européenne « Principles for the implementation of a governance facility under ENPI », à consulter sur : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf

[1253] *Évaluation du développement de la démocratie dans la zone euro-méditerranéenne*, Rapport annuel EuroMeSCo 2006, *préc.*, p. 30.

[1254] *Ibid.*

b) La corrélation entre la différenciation bilatérale et la conditionnalité politique de la PEV

La PEV rassemble des pays très divers dans une politique unique ayant pour objectif de passer à un degré plus élevé d'intégration économique. Toutefois, elle reste flexible à travers une méthode de différenciation « *en fonction de la situation politique de chaque partenaire, de son niveau d'ambitions à l'égard de l'UE, de son programme de réformes et de ses réalisations, et du niveau de son développement socioéconomique* ». C'est une politique à la fois bilatérale et différenciée permettant une plus grande prise en compte de la capacité des partenaires à respecter leurs engagements. L'outil principal de cette politique différenciée reste le plan d'action élaboré mutuellement entre l'UE et le pays voisin, et qui permet de fixer des actions dans tous les domaines couverts par l'accord d'association euro-méditerranéen.

La différenciation est un principe clé de la PEV permettant la mise en place des objectifs globaux avec chaque partenaire dans une approche « *sur mesure* » qui prend en compte les capacités, la volonté et le degré d'engagement de chacun des partenaires[1255]. Même si l'offre de l'UE reste la même pour tous les partenaires, l'approche avec chacun d'eux est toutefois individualisée et différenciée[1256]. Toute politique qui rassemble des pays très divers dans un seul cadre unique ne pourrait être efficace qu'avec une certaine marge de manœuvre permettant d'atténuer l'impact de son caractère unitaire. Lorsque l'ensemble des pays étrangers inclus dans la PEV présentent des niveaux de développement politique, économique et social différents, les besoins ne sont pas les mêmes.

Pour la Commission, « *il y aurait autant de réactions possibles qu'il y a de pays partenaires, en fonction de la situation politique de chaque partenaire, de son niveau d'ambitions à l'égard de l'UE, de son programme de réformes et de ses réalisations, et du niveau de son développement socioéconomique* » [1257]. En l'occurrence, à chaque fois que la mise en place des plans d'action avance, la différenciation ne peut naturellement que s'accentuer[1258]. De même, les différents points de départ des pays voisins entraîneront des

[1255] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, Bryulant 2011, p. 69.
[1256] COM (2007) 744 final, *préc.*, p. 4.
[1257] *Ibid.*
[1258] La tenue des négociations avec les pays les plus avancés le confirme. Cela avait permis à l'UE d'ouvrir des négociations pour un accord renforcé avec l'Ukraine, un « *statut avancé* » avec le Maroc et avec Israël.

vitesses et des calendriers différents. Bien que l'objectif soit la mise en place d'une politique cohérente, l'UE s'est engagée à garantir l'approche de différenciation de la PEV. La PEV est évidemment structurée comme un cadre différencié qui répond aux progrès accomplis par les pays partenaires dans les zones définies[1259]. Ce choix comporte tout naturellement l'avantage de mettre en concurrence les partenaires afin de les inciter à accélérer l'application des priorités des plans d'action. La Commission fixe toutefois un encadrement et des limites pour cette différenciation. Elle reste ferme sur la cohérence de cette différenciation avec le reste des engagements. Ainsi, la différenciation ne sera attribuée que dans le respect des valeurs communes et dans la compatibilité avec l'approche régionale cohérente[1260] où les engagements seront adaptés aux besoins de chaque pays, mais aussi dans le respect du contexte régional[1261].

2) Le principe de l'appropriation commune des dispositions des plans d'action

L'appropriation commune est un principe clé de la PEV[1262] qui ne peut être dissocié des mécanismes de la conditionnalité. C'est un principe corollaire pour sa mise en place efficace. En effet, dans le but de produire des résultats, seule une réelle appropriation peut augmenter les possibilités d'une mise en place réussie. Cette prise en compte préalable à la fixation des priorités d'action favorise le respect des engagements mutuels. Selon Erwan Lannon, le concept d'appropriation commune ne bénéficie pas d'une définition juridique requise dans le cadre du droit des relations extérieures de l'UE[1263]. Ce concept ne figurait pas dans les relations euro-méditerranéennes. En effet, les dispositions de la Déclaration de Barcelone et les déclarations postérieures s'inscrivent dans le cadre d'un engagement politique exprès sans jamais fixer les lignes directrices. Similairement, le PEM n'a fixé aucune règle susceptible d'encadrer les négociations de la conclusion des accords d'association. Ceci signifie que rien n'empêche que l'engagement obtenu soit le fruit des négociations bilatérales ou multilatérales où l'UE pourrait avoir imposé d'une façon ou

[1259] Council Conclusions on Wider Europe – New Neighbourhood, 16 juin 2003, paragraphe 5.
[1260] COM(2004) 373 final, *préc*., p. 8.
[1261] Communication Conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », COM(2011) 303, Bruxelles, le 25/05/2011, p. 6.
[1262] R. DEL SARTO et T.SCHUMACHER, « *From EMP to ENP : What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean ?», préc.*, p. 29.
[1263] E. LANNON, « Co-développement et co-appropriation : deux principes clés des relations extérieures de l'UE élargie », *in Le droit de l'UE en principe, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Ed. Apogée, Rennes 2006, 727-765.

d'une autre des dispositions qui ne répondent pas aux intérêts du partenaire. En l'occurrence, la vérification de cette appropriation commune par le partenaire nécessite de savoir si l'adoption des plans d'action a été faite dans le cadre d'un réel accord commun avec le partenaire[1264].

Le respect de ce principe exige la réalisation des consultations ouvrant l'opportunité de parvenir à un accord sur des objectifs communs et des programmes, et permettant une implication plus efficace des acteurs de la société civile dans les dialogues politiques. Néanmoins, la Commission s'est montrée par la suite plus pragmatique et réaliste à l'égard de l'appropriation. La communication de 2007 appelle à garder à l'esprit que l'appropriation reste tout de même à caractère évolutif et graduel dans le sens où elle « *évoluera au fur et à mesure que le respect des engagements différenciés mutuels dans les plans d'action s'installe dans la durée* »[1265]. Son aboutissement ne peut se conclure que dans la durée et reste mesuré par le degré de l'approfondissement du dialogue politique dans sa globalité[1266].

En définitive, malgré les quelques hésitations conceptuelles, la valeur ajoutée de la PEV a été de mettre en place de nouveaux instruments afin de promouvoir des réformes politiques via des plans d'action adoptés de façon bilatérale, des rapports de suivi annuels par pays et des réunions de sous-comités thématiques. Elle apparaît comme une politique plus efficace pour la promotion de la démocratie, nouvelle opportunité de promouvoir les droits de l'homme dans la région, et qui s'ajoute au cadre régional institué au sein des relations euro-méditerranéennes.

[1264] *Ibid*.
[1265] COM (2007) 744 final, *préc.*, p. 3.
[1266] COM (2007) 744 final, *préc.*, p.3.

CHAPITRE 2 : DES RESULTATS MITIGES APPELANT A UNE DEMARCHE BILATERALE PLUS COHERENTE ENTRE CONDITIONNALITE POSITIVE ET NEGATIVE

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre précédent, la PEV a contribué de manière significative à la conditionnalité politique existant dans le cadre euro-méditerranéen. Après avoir étudié la conditionnalité politique de la PEV, aux méthodes fortement similaires à celle du processus de préadhésion, il reste à prouver son efficacité dans les relations de voisinage, tant au niveau théorique à travers l'observation de son action en forte corrélation avec la perspective d'adhésion, qu'au niveau pratique à travers l'évaluation des résultats accomplis depuis la mise en place de la PEV. L'efficacité de la transposition de ces méthodes chez les voisins à travers la PEV reste à démontrer, surtout avec l'absence de la perspective d'adhésion chez les voisins. Si la réussite de cette européanisation était l'objectif ouvrant la voie à l'adhésion, le déploiement d'une méthode similaire signifie qu'avec la PEV, l'UE fait le choix de son utilisation hors d'Europe comme méthode de renforcement des relations bilatérales avec des pays dépourvus toutefois de la perspective d'adhésion.

En l'absence de toute référence à la conditionnalité négative dans les documents de la PEV et dans les plans d'action, la volonté de l'UE est de privilégier l'approche positive incitative créant un déséquilibre entre les deux formes de conditionnalité. Face à des résultats mitigés dans le cadre du PEM, la question qui se pose reste celle de la pertinence de la PEV à poursuivre cet élan de la promotion du respect des droits de l'homme et de la démocratie en privilégiant les principes de la conditionnalité politique positive. La réussite de l'articulation d'un dialogue politique bilatéral autour d'une double conditionnalité positive dans le cadre de la PEM et négative dans le cadre du PEM reste incertaine.

Si l'externalisation des valeurs et de la reprise de l'acquis de l'UE s'impose dans le processus d'adhésion, cette démarche, même partielle, hors d'Europe reste moins évidente pour des pays sans vocation d'adhésion, comme c'est le cas dans la PEV. Pour le moment, les premières évaluations montrent que l'impact attendu de la conditionnalité politique de la PEV sur les processus de réformes reste limité (Section 1). Toutefois, suite aux événements politiques de 2011 connus sous le nom de Printemps arabe, la question de l'amélioration de l'articulation entre la conditionnalité politique positive de la PEV et la conditionnalité négative du PEM s'impose plus ce que jamais (Section 2).

Section 1 : Un impact limité de la conditionnalité de la PEV sur les processus de réformes dans les relations euro-méditerranéennes

Après avoir étudié le dispositif de la conditionnalité politique de la PEV, il reste à analyser l’efficacité de ce parallélisme méthodologique établi avec la logique déjà expérimentée avec succès durant le dernier élargissement, et ses conséquences sur les processus de réformes dans les pays partenaires méditerranéens. Rappelons qu’avec la réussite du processus d’élargissement, l’UE a eu recours aux mêmes principes et méthodes qui ont assuré le succès de ce processus, et les a projetés dans ses relations avec ses voisins dans le cadre de la PEV, notamment la conditionnalité politique positive et ses principes, à savoir l’appropriation commune et de la différenciation, sans toutefois fournir à ses partenaires une perspective d’adhésion.

L’évaluation de la PEV montre que beaucoup de doutes persistent sur sa véritable réussite[1267]. Quelques années après sa mise en application, malgré les progrès réalisés, il est clair que l’efficacité de la PEV a montré ses limites et que celle-ci est restée en dessous des ambitions affichées. Deux éléments d’analyse permettent d’examiner les causes de ses limites. Le premier élément, de nature théorique, est relatif à la conception même de la PEV. Le second, est relatif au potentiel de réussite des méthodes et des outils issus du dernier élargissement sur les relations avec les voisins. Cela signifie que cette problématique est une carence originelle de la PEV. Pour la doctrine, même si cette transposition reste ambitieuse, l’absence de toute perspective d’adhésion, notamment pour les pays du Sud, reste un handicap pour la réussite de la PEV à relancer les processus de réformes (§ 1). Dérivé en partie de la problématique théorique, le deuxième élément d’analyse des causes est de nature empirique. Il permet de démontrer que le plein engagement des PPM dans le processus de la PEV n’est pas acquis. Face aux résultats mitigés obtenus, les enseignements des causes du faible avancement du processus de réformes confirment la thèse selon laquelle la réelle efficacité de la méthodologie de la PEV est remise en question (§ 2).

[1267] M. CREMONA, « The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues », Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Stanford Institute for International Studies, Number 25, 2/11/2004, p. 7.

§ 1. – La perspective de la convergence avec le modèle de l’UE substantiellement compromise par l’absence de perspective d’élargissement avec les pays voisins du Sud

Avec la PEV, la volonté était donc de pouvoir projeter les méthodes et les outils issus du dernier élargissement aux relations avec les voisins de l’UE en offrant des opportunités similaires à ce que l’Union avait offert aux pays candidats afin de promouvoir les processus de réforme. La PEV envisage l’intégration et la convergence avec le modèle européen en exportant les méthodes et les instruments de l’élargissement, mais en écartant la possibilité d’une future adhésion des pays voisins. La question reste donc de savoir si la PEV peut fonctionner normalement sans la perspective d’adhésion. De plus, les contreparties du type « *Tout sauf les institutions* » seront-elles suffisantes pour inciter les pays voisins méditerranéens du Sud à s’engager dans le processus de réforme ?

La véritable question reste de savoir quelle est la valeur ajoutée de la PEV, surtout pour les États méditerranéens, sans perspective d’adhésion (A). Comme l’exportation d’une méthodologie dépourvue de la possibilité d’adhésion dite « *carotte d’or* » est de nature à limiter son efficacité, le défi est d’offrir aux partenaires des incitations (sortes de « carottes d’argent ») capables de remplacer la « *carotte d’or* ». Cependant, pour l’instant, les incitations proposées par l’UE comme récompenses pour les progrès réalisés restent ambiguës et trop vaguement définies. En effet, l’UE pensait compenser l’absence de perspective d’adhésion en proposant des incitations permettant un degré élevé d’intégration économique et politique. Le problème est que, même si l’offre à long terme reste la plus généreuse que l’UE puisse proposer à des pays tiers non-candidats, l’insuffisance des incitations proposées en contrepartie des réformes effectuées limite l’efficacité de la méthodologie de la PEV (B).

A. La perspective d’adhésion comme force motrice *sine qua non* de la réussite de la stratégie de préadhésion

Selon la logique de la PEV, la mise en place des plans d’action est susceptible de rapprocher les pays partenaires avec la convergence observée chez les pays candidats. Néanmoins, la réussite de l’expérience avec la conditionnalité positive a été, tout au long du processus d’élargissement, étroitement liée à une « *méga-incitation* » (« *carotte d’or* »)

telle que l’adhésion, alors que la PEV s’adresse aux pays voisins qui ne disposent actuellement d’aucune perspective d’adhésion (1). Si toute perspective d’adhésion est écartée pour les pays partenaires méditerranéens, elle n’est pas, sur la base des traités, intégralement exclue pour les pays partenaires de l’Est. Une telle incitation ne se pose pas actuellement pour les pays voisins de l’Est pour des raisons politiques liées à la volonté de geler l’élargissement (2).

1) L’adhésion comme « carotte d’or » assurant la réussite de la stratégie de préadhésion

Le recours à la méthodologie incitative n’explique pas en soi la réussite du processus d’élargissement. L’attractivité de l’adhésion à l’UE est la force motrice de la réussite et de l’efficacité de la conditionnalité positive et constitue la plus forte incitation pour les réformes. La Commission admet clairement que l’élargissement est l’instrument de politique étrangère le plus efficace de l’Union et en l’occurrence, la perspective d’adhésion demeure un puissant moteur de réforme. Dès la première communication, la PEV s’est définie comme étant une politique qui se contente de renforcer les relations avec les pays voisins qui ne disposent actuellement d’aucune perspective d’adhésion[1268].

En effet, l’adhésion à l’UE est , de loin, l’incitation la plus efficace que l’UE pourrait offrir à un pays tiers[1269]. Cette politique d’élargissement qui exige un alignement avec les normes européennes ne peut se faire qu’à travers une stratégie de préadhésion conduisant à des réformes internes du système politique, économique et social du pays candidat. Cette perspective représente, objectivement, l’élément d’incitation majeur pour la réussite de la méthode de l’élargissement. Or, cette perspective est absente avec les voisins de l’Est et du Sud dans le cadre de la PEV. La pertinence des méthodes et des instruments, avérée dans le processus de l’élargissement, n’est pas en mesure de produire la même efficacité avec l’absence de perspective d’adhésion, dans le cadre de la PEV[1270].

Sur ce point, il faut tout d’abord comprendre les différences conceptuelles entre la PEV et la stratégie de préadhésion. Krassimir Nikolov considère que le cinquième

[1268] COM (2003) 104 final, *préc*., p. 4.
[1269] B. KHADER, *L’anneau des amis: la nouvelle politique européenne de voisinage de l’UE*, *préc*., p. 21.
[1270] A. AMATO, « Essor et déclin de la Politique européenne de voisinage », *in* IEMed 2008, Annuaire de la Méditerranée, Instituto Europeo del Mediterraneo e Fundaciò CIDOB, 2008, p. 153.

élargissement est passé par différentes phases[1271]. Les premières années de ce processus ont été marquées par un engagement peu ferme. Durant cette phase de préadhésion, le rapprochement de l'UE ne s'est pas fait sous l'angle d'une obligation assez stricte[1272]. Dans un deuxième temps, entre 1997 et 2004, l'UE s'est montrée plus ferme qu'au début. Par la suite, la conditionnalité est devenue de plus en plus ferme et plus stricte, notamment pour inciter les pays à adopter l'acquis communautaire dans le respect des critères de Copenhague. C'est précisément la première phase qui se rapproche de la méthodologie de la PEV. Selon Petr Kratochvil, l'approche de la PEV se limite à exercer une pression relativement moins ferme que celle appliquée lors du processus de l'élargissement[1273].

Toutefois, il reste normal d'attendre de la part de l'UE la plus grande fermeté pour garantir le respect des critères de Copenhague par les pays candidats. La nature positive de la conditionnalité n'empêche pas une autre sorte de conditionnalité dure prévue dans le processus d'élargissement, avec la possibilité de suspension ou de retardement de la signature du traité d'adhésion. La conception de sanctions reste donc présente même dans le cadre d'une conditionnalité positive à partir du moment où la Commission, responsable de l'évaluation des critères de référence, n'a pas donné son acceptation expresse, indispensable pour clôturer la phase d'adhésion (clôture de tous les chapitres) et pour passer à la phase finale, celle de la conclusion, signature, et ratification définitive du traité d'adhésion. La Commission a accepté de conclure des négociations d'adhésion, d'ouvrir la procédure d'adhésion à travers le traité d'adhésion et de lancer la procédure de ratification[1274].

En effet, à la différence du processus de la PEV, la méthodologie garde une approche d'une conditionnalité plus ou moins ferme. C'est le respect des critères de Copenhague (conditions préalables), et les conditions additionnelles figurant dans le partenariat d'adhésion, qui permettront à la Commission d'évaluer l'état d'avancement des réformes et

---

[1271] K. NIKOLOV, *« Understanding Our Partners: The Joint Ownership Principle and its implementation in the Eastern EU Neighborhood », in The European Neighborhood Policy: Challenges a*nd *Prospects*, edited by Graham AVERY and Yvonne NASSHOVEN, Trans-European Policy Studies Association, 2008, p. 19.

[1272] N. KRASSIMIR. (1998): « Political Dialogue in the Europe Agreements and Beyond », pp. 52-74 *in* Nikolov, Krassimir (ed.), *Bulgaria in an Integrated Europe* – Edition 1996/1997, Centre for European Studies – Sofia, 1998, 168 p.

[1273] P. KRATOCHVIL, « The European Neighbourhood Policy: A Clash of Incompatible Interpretations », pp. 13-28, *in* Petr Kratochvil (ed.) (2006), *The European Union and Its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities*, Institute of International Relations – Prague, 2006, à consulter sur: www.iir.cz.

[1274] *Évaluation du développement de la démocratie dans la zone euro-méditerranéenne*, Rapport annuel EuroMeSCo 2006, *préc.*, pp. 26-27.

le respect des engagements en matière de reprise de l’acquis communautaire. L’efficacité de la conditionnalité politique positive du processus de l’élargissement était basée sur la perspective d’adhésion comme but ultime du processus. Pour les pays candidats, cette incitation positive est associée à un caractère objectif de fermeté non sans conséquence. Si l’adhésion reste l’offre la plus complète, la plus généreuse et la plus conséquente pour le pays en voie d’adhésion, pour l’UE, la perspective d’adhésion signifie également un degré élevé de suivi et d’évaluation pour assurer une harmonie en son sein, entre les nouveaux et les anciens États membres mais aussi entre les nouveaux eux-mêmes. Autrement dit, avec l’absence de la perspective d’adhésion, l’exigence n’est pas la même avec les pays voisins. En effet, en raison de la volonté de limiter la corrélation avec le processus de préadhésion à la première phase, une politique peu ferme devient en quelque sorte plus légitime, alors que si, au contraire, l’UE espère s’impliquer dans la même approche, exercer la pleine pression sur les pays partenaires comme dans la phase ultérieure devient une nécessité.

De toute manière, cette question dépend en partie, comme avec les instruments des accords bilatéraux, de la volonté politique plutôt que des instruments en place. Pour l’instant, il est clair que la volonté politique reste limitée à la première phase. Sur la base d’une telle distinction, il semble impératif d’évaluer le potentiel de la PEV qui doit se limiter à une comparaison avec la première phase, et non pas avec la seconde où la PEV se restreint à une sorte de politique de « *pré-préadhésion* ». Un fonctionnaire de la Commission de la PEV analyse, dans une entrevue non officielle, que la PEV est, en fin de compte, une version diluée de l’élargissement[1275]. Ainsi, avec l’absence de perspective d’adhésion pour les pays du Sud pour des raisons objectives, et pour les pays de l’Est pour des raisons subjectives liées à un choix stratégique au sein de l’Union, l’efficacité de la méthode incitative est fortement réduite par rapport à la stratégie de préadhésion.

2) <u>Les perspectives plus attrayantes pour les voisins de l’Est que pour les voisins du Sud</u>

En proposant la PEV à des pays européens, l’UE exprimait sa volonté de ne pas se situer dans cette perspective. Pour certains voisins européens de l’Est, la question est de savoir si la PEV est en quelque sorte une atteinte à l’opportunité de leurs perspectives d’adhésion (a). Néanmoins, elle garde un intérêt relatif plus élevé chez les voisins de l’Est

[1275] J. KELLY, *New wine in Old Wineskins: Promoting political reforms through the New European Neighbourhood Policy*, *préc*., p. 49.

que chez les voisins du Sud. En premier lieu, même avec l’absence de cette perspective d’adhésion dans le cadre de la PEV, certains voisins de l’Est expriment leur volonté d’inscrire toutes les réformes dans l’idée d’un rapprochement de l’UE et espèrent une adhésion à long terme à travers la perspective associative proposée (b). En effet, alors que les relations contractuelles euro-méditerranéennes sont fondées sur les accords d’association, la PEV ouvre pour les pays de l’Est la possibilité d’améliorer la relation contractuelle et de passer des accords APC à des accords d’association (c).

a) La PEV, une atteinte à l’opportunité d’adhésion pour les voisins de l’Est ?

La question du lien de causalité entre la PEV et la perspective d’adhésion reste problématique. La réponse des communications sur la PEV n’a pas été claire. Dans la première communication de 2003, la Commission considère que l’adhésion reste, en principe, ouverte aux voisins de l’Est dans le cas où ils en exprimeraient le désir[1276]. L’UE ne pourrait « *en aucun cas porter préjudice aux dispositions du traité* », notamment l’article 49[1277] TUE qui énonce les règles d’adhésion de nouveaux États et donc garantit à tout pays du continent européen le droit de demander son adhésion[1278]. Dans la deuxième communication de 2004, la Commission souligne que si la PEV propose le renforcement des relations avec les pays partenaires, elle s’écarte « *des possibilités offertes aux pays européens en vertu de l’article 49* »[1279].

Lorsque l’UE annonce que la PEV n’aura pas d’impact sur l’évolution future des relations, cela signifie à la fois que l’engagement dans la PEV ne ferme pas la porte de l’adhésion, mais aussi qu’aucun lien de causalité ne s’établit entre l’avancement dans la mise en place de la PEV et l’avancement vers une ouverture de processus d’adhésion. En effet, l’incompatibilité entre le statut de pays candidat et le statut de pays voisin impliqué

[1276] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 5.
[1277] Article 49 (TUE) : Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l’article 1bis et s’engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l’Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L’État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l’unanimité après avoir consulté la Commission, et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d’éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.
Les conditions de l’admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l’Union, font l’objet d’un accord entre les États membres et l’État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.
[1278] *Ibid.*, p. 2.
[1279] COM (2004) 373, *préc.*, p. 3.

dans la PEV explique pourquoi un pays candidat comme la Turquie ne s’engage pas dans la politique de voisinage ; elle reste réservée aux pays européens dont la candidature n’est pas, pour l’instant, à l’ordre du jour.

Pour les voisins orientaux, cette démarche de voisinage privée de possibilité d’adhésion reste en-dessous de leurs attentes. Ils estiment qu’ils sont européens. Pour les pays du Sud, la question de l’adhésion ne se pose pas. Une assimilation des partenaires euro-méditerranéens en voisins est une régression. Malgré toute cette ambiguïté entretenue de la part de l’UE qui n’empêche pas juridiquement et officiellement l’adhésion des voisins de l’Est, la qualification d’un pays européen comme l’Ukraine comme voisin est une qualification subjective et volontaire montrant l’absence de la perspective d’adhésion[1280]. L’UE demande à ses voisins de l’Est une adéquation aux normes européennes pour intégrer son marché intérieur sans promettre aucune perspective d’adhésion. Une récompense de réforme telle que « *Tout sauf les institutions* » reste une compensation objectivement insuffisante pour un pays européen frontalier de l’UE comme l’Ukraine. Cette asymétrie de fait entre l’offre de l’UE et les engagements demandés aux partenaires, s’explique par la primauté des intérêts européens par rapport à ceux des partenaires.

b) La volonté de s’inscrire dans une perspective d’adhésion

Bien que le lien de causalité entre la PEV et l’adhésion soit écarté, certains voisins espèrent toujours que la PEV soit une « *antichambre* » de l’adhésion. Pour eux, l’alignement graduel avec l’UE est une chance qui pourrait porter ses fruits pour tout changement politique stratégique majeur permettant l’ouverture de l’élargissement[1281]. Si ces pays se placent dans un élan historique, ils ont tout intérêt à intégrer le système de l’UE et à reprendre l’acquis communautaire. Une fois levées les causes politiques stratégiques internes ou régionales qui ont conditionné le gel de l’élargissement, ces pays se verraient

[1280] Le Commissaire européen Verheugen comparait l’adhésion de l’Ukraine à celle du Mexique (A. PRIMATOROVA., « In search of two distinct tracks for non-EU Europe and the European Neighbourhood Policy », *in* Hayoz N., Jesien L., Van Meurs W. (eds.), *Enlarged EU-Enlarged Neighbourhood*, Bern, Peter Lang, 2005, p. 33.) et l’ancien président de la Commission Romano Prodi celle de l’Ukraine à celle de la Nouvelle-Zélande (T. BALZACQ, *La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable*, *préc.*, p. 46).

[1281] Benita Ferrero-Waldner a expliqué que la politique de voisinage avait pour objet d’éviter de nouvelles divisions aux frontières de l’UE, mais qu’elle n’était pas censée déterminer la qualité du candidat, tâche relevant d’un autre processus décisionnel.

aptes à se lancer dans un processus d’adhésion. En effet, ils réunissent les conditions d’adhésion et dépassent parfois qualitativement les limites des exigences de Copenhague.

Les changements politiques des années 90 ont permis l’ouverture des négociations d’adhésion pour aboutir en 2004 à une adhésion collective symbolique simultanée de dix pays candidats. Pour un pays comme l’Ukraine, accepter l’offre de la PEV lui permet, dans le cas de changements majeurs aboutissant à l’ouverture de négociations, d’être préparé. Face aux réformes proposées, les pays de la PEV peuvent être divisés en deux grandes catégories avec des réactivités divergentes[1282]. La première catégorie comporte les pays comme l’Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Ces pays ont exprimé leur volonté d’adhérer, même à long terme, à l’UE[1283]. Cela s’explique par leur volonté d’inscrire leurs réformes politiques internes dans l’alignement des plans d’action de la PEV. Pour eux, même si la PEV reste en dessous de leurs attentes, elle fixe néanmoins une logique d’intégration permettant une européanisation partielle à travers les plans d’action, et devient par la suite une incitation majeure pour la réforme nationale. Ici, la force motrice de cet alignement avec l’UE ne provient pas seulement de la volonté de l’UE, mais plutôt d’un choix stratégique de ces pays qui se manifeste par la volonté d’inscrire toute réforme dans la perspective d’une éventuelle adhésion[1284].

La situation de la deuxième catégorie de pays, qui comprend l’Arménie et l’Azerbaïdjan, se rapproche de celle des PPM. Pour ces pays, l’objectif de l’adhésion n’a jamais été une priorité stratégique[1285]. Cela explique leurs positions plus réticentes. Ces pays, qui n’ont jamais exprimé leur réelle intention d’adhérer à l’UE, sont dans une logique d’intégration sans européanisation, et expriment une hostilité à l’égard de la conditionnalité politique dans le cas de l’Azerbaïdjan, et une prudence du côté de l’Arménie[1286]. L’absence de tout objectif interne de s’inscrire dans une logique d’adhésion signifie qu’ils ont l’intention de bénéficier économiquement de l’offre-récompense de la PEV sans être enthousiastes pour les réformes politiques. Lorsque ces deux pays ne sont pas aptes à payer

[1282] V. P. KRATOCHVIL et B. LIPPERT, « Improving the Cost/Benefit Balance of the ENP for the EU’s Eastern Partners », *in The European Neighbourhood Policy: Challenges and Prospects*, *préc*., p. 43.
[1283] *Ibid.*, p. 43.
[1284] *Ibid.*
[1285] *Ibid*., p. 44.
[1286] Pour l’Arménie par exemple, la PEV ne propose rien de fructueux pour le conflit du Haut-Karabagh, et la Russie reste la clé de sécurité dans l’environnement régional.

la facture politique de la carotte économique proposée, la convergence avec les pays du Sud dépourvus de toute perspective d’adhésion devient plus claire.

Ainsi, si certains pays voisins européens espèrent s’engager dans un processus d’adhésion, la conditionnalité politique et les méthodes d’incitation restent plus efficaces pour les pays qui remplissent la condition géographique de l’adhésion inscrite dans l’article 49 TUE. L’ultime objectif d’un pays tel que l’Ukraine fut, à une certaine époque, de dépasser les limites de l’actuelle offre de voisinage. Cette situation montre que, dès le départ, l’efficacité de la méthode de la PEV dans les PPM était compromise par rapport aux autres pays européens voisins. Le degré d’engagement simultané avec ces derniers reste plus fort que pour les pays méditerranéens, définitivement dépourvus de perspectives d’adhésion[1287]. L’européanité des pays engagés dans la PEV outrepasse les limites de la différenciation. Ainsi, lorsque l’européanité constitue un facteur déterminant pour l’efficacité des méthodes de la PEV et conditionne la nature juridique du renforcement des relations entre l’UE et ses voisins[1288], c’est donc la cohérence conceptuelle originale de la politique qui est mise en cause. Ainsi, une telle politique reste plus cohérente au niveau stratégique avec les objectifs de rapprochement de l’UE pour les pays de l’Est qui envisagent une adhésion, que pour les voisins du Sud.

c) L’amélioration des relations contractuelles avec les pays de l’Est

À côté de l’ambition d’adhésion à long terme, les voisins européens ont intérêt à s’engager pleinement dans la PEV s’ils espèrent dépasser les accords de partenariat et de coopération (APC), et signer de nouveaux accords d’association sur la base de l’article 217 TFUE (310 du TCE). En effet, les relations contractuelles entre l’Union et tous les autres pays voisins, ainsi que la nature juridique des accords APC, ne prévoient pas d’accorder un traitement commercial préférentiel et ne prévoient aucun calendrier pour le rapprochement des réglementations[1289]. L’importance de ces accords est qu’ils ouvrent la possibilité d’une amélioration de l’intégration économique des partenaires sur le marché intérieur de l’UE. Le respect des engagements et des dispositions des plans d’action va permettre l’ouverture des

[1287] R DEL SARTO et T. SCHUMACHER, *From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? préc*., p. 37.
[1288] *Évaluation du développement de la démocratie dans la zone euro-méditerranéenne*, Rapport annuel EuroMeSCo 2006, *préc.*, p. 25.
[1289] COM (2003)104, *préc.*, p. 5.

négociations en vue de l'instauration d'une zone de libre-échange approfondie et complète avec l'Ukraine, la République de Moldavie, la Géorgie. En effet, la mise en œuvre des plans d'action de la PEV, 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 de la PEV, comme celui que l'Union européenne prévoit de négocier avec l'Ukraine* »[1290].

Ainsi, l'engagement dans le cadre de la PEV était un moyen de favoriser le renforcement des relations bilatérales et l'avancement progressif vers une nouvelle relation contractuelle entre l'UE et chacun des voisins de l'Est. Or, contrairement à leurs homologues de l'Est, les PMS ont déjà conclu des accords d'association avec l'UE en vertu de l'article 310 du traité sur la Communauté européenne. Les accords d'association euro-méditerranéens sont des accords de libre-échange. L'Union met en œuvre des accords de libre-échange (ALE) avec les pays du sud de la Méditerranée[1291].

L'expérience de l'Ukraine, définie comme un pays partenaire prioritaire de la PEV, est révélatrice du caractère incitatif de la perspective de nouvelles relations contractuelles. La PEV a été une force motrice pour que les relations bilatérales dépassent le cadre de la coopération en visant une intégration progressive avec l'UE et en renforçant la coopération politique. C'est la mise en œuvre du plan d'action qui contribuera au respect des dispositions de l'Accord de partenariat et de coopération (APC) « *comme une base valable pour la coopération UE-Ukraine* »[1292]. Les progrès réalisés par l'Ukraine dans le cadre de la mise en application des plans d'action ont été évalués par les différents rapports de suivi afin de dépasser la relation contractuelle vers un accord de libre-échange approfondi et complet[1293]. Il succédera à l'accord de partenariat et de coopération entré en vigueur en 1998. L'accord d'association renforcera d'une manière significative l'association politique et l'intégration économique entre l'Ukraine et l'UE[1294].

[1290] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 6.
[1291] COM (2003) 104, *préc*., p. 5-6.
[1292] Plan d'action UE-Ukraine p. 1.
[1293] A. D'EMMANUELLE, « Relations Ukraine-Union européenne : quelles évolutions depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch » Question d'Europe n° 214 Robert Schuman POLICY PAPER septembre 2011, p. 26.
[1294] Grâce à l'adhésion de l'Ukraine à l'Organisation Mondiale du Commerce en mai 2008, les négociations concernant la mise en place d'une zone de libre-échange complète et approfondie (DCFTA), qui sera une partie intégrale de l'accord, ont été lancées.

Des négociations ont été lancées en vue de la conclusion d’un accord renforcé avec l’Ukraine[1295]. Au départ, l’UE et l’Ukraine ont décidé d’ouvrir les négociations afin d’être désormais liées par un accord d’association. En novembre 2009, le conseil de coopération a adopté un agenda d’association qui remplace le plan d’action UE-Ukraine, afin de préparer et de faciliter l’entrée en vigueur du nouvel accord. Plusieurs cycles de négociations ont été organisés. Le 19 décembre 2011, l’Ukraine et l’UE ont annoncé avoir achevé les négociations sur l’accord d’association qui prévoit notamment la création d’une zone de libre-échange. Si l’accord d’association a été paraphé en mars 2012, le recul démocratique observé depuis l’arrivée au pouvoir de Viktor Ianoukovitch pourrait sérieusement compromettre l’objectif d’intégration européenne du pays. La Commission reste ferme sur le fait que la conclusion de l’accord et sa mise en œuvre ultérieure seront conditionnées par le respect « *des valeurs communes et de l’État de droit* »[1296].

B. L’insuffisance de l’offre incitative pour les pays méditerranéens récompensant les avancées réalisées

La question que l’on peut se poser concerne l’ampleur des récompenses proposées. En effet, l’efficacité de toute politique basée sur la conditionnalité politique positive dépend en partie de l’importance de la « *récompense* » proposée. L’Union devrait offrir à ses voisins de nouvelles perspectives d’intégration économique 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[1297].

La question reste de savoir si les contreparties pour récompenser les éventuelles réformes représentent une incitation assez importante pouvant remplacer la force motrice de l’adhésion, et en l’occurrence assurer le succès du fonctionnement de la conditionnalité de la PEV. L’approche proposée par la PEV a d’importantes incidences économiques étant donné qu’elle prévoit un renforcement des relations commerciales préférentielles et un accroissement de l’assistance financière et technique. Elle laisse également entrevoir aux

[1295] COM (2007) 744 final, *préc.*, p. 4.
[1296] *Ibid.*
[1297] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 9.

pays voisins une possible participation au marché intérieur de l’UE sur la base d’un rapprochement de la législation et de la réglementation, ainsi que la participation à un certain nombre de programmes[1298]. Même si l’augmentation de l’aide financière est assez considérable par rapport aux anciens programmes (1), la contrepartie reste assez ambiguë pour les voisins et compromet le caractère incitatif de la PEV (2).

1) Une augmentation substantielle de l’aide et de l’assistance financière pour appuyer la réalisation de l’offre proposée

Afin de réaliser l’ensemble des dispositions des plans d’action, l’UE veille à apporter une aide financière accrue à ses voisins. La PEV permet le développement d’une assistance financière et technique proportionnelle aux résultats obtenus[1299]. L’augmentation de l’aide est un signe démontrant la volonté de l’UE de renforcer ses relations avec les voisins et de récompenser davantage les progrès réalisés. Même avant la mise en place de l’IEVP, la Commission avait clairement défini l’action dans son voisinage comme prioritaire. Pour cela, elle avait recommandé l’augmentation de l’aide et de l’assistance financière pour les voisins dans les futurs cadres financiers, mais aussi dans les fonds existants[1300]. En effet, entre 2000 et 2006, les fonds disponibles pour l’ensemble des pays voisins s’élevaient à 8,4 milliards d’euros, dont 5,3 milliards dans le cadre de MEDA pour les pays méditerranéens, et 1 milliard dans le cadre de programme TACIS pour les pays de l’Est. De plus, la BEI a prêté 2 milliards d’euros pour les pays bénéficiaires du programme MEDA, et 500 millions pour les bénéficiaires du programme TACIS.

Jusqu’en 2007, TACIS et MEDA restent les principaux instruments d’assistance financière en faveur des pays partenaires, appuyant la politique européenne de voisinage et, en particulier, la mise en œuvre des plans d’action. À l’échéance de MEDA II et dans le cadre de la politique européenne de voisinage, le Conseil et le Parlement adoptent un règlement arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat[1301]. Cette abrogation des anciens programmes géographiques remplacés par le nouvel instrument est accompagnée par une augmentation considérable des fonds. Le

[1298] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 11-12.
[1299] E. FIERRO, *The EU’s approach to human rights conditionality in practice*, International studies in human rights, vol. 76, Kluwer law international, 2003, p 100.
[1300] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 9.
[1301] Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L 310/1 du 9/11/2006.

budget de la IEVP s’élève à 11, 181 milliards d’euros pour la période de 2007-2013. Cette augmentation de 45 % par rapport aux anciens programmes reste tout de même de 20 % inférieure à la demande de la Commission[1302]. Le Parlement européen s’est montré en accord avec la Commission en demandant que cet octroi s’élève au même niveau que l’aide attribuée aux pays candidats dans le cadre du processus d’élargissement[1303]. L’augmentation de l’aide financière constitue un élément déterminant pour la réussite de la mise en place des plans d’action.

Lors de l’élaboration de l’IEVP, une question s’est posée quant à la répartition géographique ente l’Est et le Sud. Deux positions se sont opposées, la première tenue par l’Allemagne, l’Angleterre et les nouveaux États membres. Ils ont souhaité privilégier indirectement les voisins de l’Est, en conditionnant l’aide aux avancées réalisées, sans pour autant fixer une répartition géographique. La deuxième position a été défendue par la France qui voulait garantir les crédits pour les pays méditerranéens indépendamment des résultats obtenus et éviter ainsi le déséquilibre en faveur des pays de l’Est[1304]. En fin de compte, les crédits ont été répartis entre les pays du Sud et les pays de l’Est selon un partage deux tiers/un tiers[1305].

L'IEVP permet une comparaison précise des fonds octroyés par pays, facilitant ainsi la visibilité des allocations, c’est-à-dire ce qu’a reçu chaque pays par rapport à ses résultats. Le Programme Indicatif National du Liban (2007-2010) indique que pour un total de 187 millions d’euros, le montant est divisé entre les domaines prioritaires : Soutien aux réformes politiques (22 millions, soit 11, 76 %), Soutien aux réformes sociales et économiques (86 millions, soit 45,99 %), Soutien à la reconstruction et au redressement (79 millions, soit 42,25 %)[1306]. Pour la Géorgie, le montant total de 120,4 millions est divisé entre les domaines prioritaires de la façon suivante : Soutien aux réformes politiques (31 millions, soit 26 %), Soutien aux réformes économiques (31,5 millions, soit 26 %),

[1302] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l’aire méditerranéenne, op. cit*., p. 91
[1303] *Résolution du Parlement européen sur la politique européenne de voisinage*, PE P6_TA (2006) 0028, point 26
[1304] T. MARIANI, *Rapport d’information sur le développement de la PEV et la question des frontières de l’UE, préc.*, p. 15.
[1305] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l’aire méditerranéenne, op. cit*., p. 92
[1306] *Instrument européen de voisinage et de partenariat*, Document de stratégie par pays 2007-2013 et programme indicatif national du Liban (2007-2010), p. 23.

Réduction de la pauvreté et réformes sociales (38,4 millions, soit 42,25 %) et Soutien pour le règlement pacifique des conflits internes (19 millions, soit 16 %)[1307].

Ainsi, les plans d’Action constituent un référentiel pour la programmation de l’assistance communautaire. En effet, l’IEVP va de pair avec des « *plans d’actions* et *des programmes d’action* » établis sur la base de documents de stratégie, afin de faciliter la mise en œuvre de l’assistance en assurant un lien entre l’aspect financier et l’aspect pratique de la coopération. Ces programmes « *déterminent les objectifs poursuivis, les domaines d’intervention, les résultats attendus, les modes de gestion, ainsi que le montant global du financement prévu. Ils tiennent compte des leçons tirées de la mise en œuvre antérieure de l’assistance communautaire. Ils contiennent une description des actions à financer, une indication des montants de financement correspondants et un calendrier indicatif de leur mise en œuvre* »[1308]. La coopération entre l’Union européenne et ses partenaires devrait être progressivement consolidée à chaque fois que des avancées sont effectuées. Comme moteur financier de la PEV, l’IEVP s’inscrit dans cette perspective avec une flexibilité où les aides dépendent en partie des résultats obtenus.

Dernièrement, et dans le cadre de la nouvelle approche de la PEV décrite dans la communication de 2011 relative au « nouvel instrument de la politique européenne de voisinage : un soutien accru aux partenaires de l’UE », le nouvel instrument européen de voisinage a décidé d’apporter, à partir de 2014, un soutien accru aux 16 pays partenaires à l’Est et au Sud de l’UE[1309]. L’UE envisage d’augmenter sensiblement le financement en faveur de son voisinage et propose un budget de 18,2 milliards d’euros, au titre de sa nouvelle politique européenne de voisinage (PEV), pour la période 2014-2020[1310]. Il s’agit là d’une augmentation de 40 % par rapport au budget disponible au titre de l’instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour 2007-2013[1311].

[1307] *Instrument européen de voisinage et de partenariat programme indicatif national de la Géorgie*, 2007-2010, p. 4.

[1308] Article 12 du règlement 1638/2006.

[1309] *Le nouvel instrument de la politique européenne de voisinage : un soutien accru aux partenaires de l’UE*, http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27368&id_type=1

[1310] Un communiqué de presse de la Commission européenne publié le jour même de l’adoption par la Commission européenne des propositions budgétaires pour neuf instruments extérieurs, d’une valeur de plus de 96 milliards d’euros, pour 2014-2020 : « *Cette augmentation significative montre bien que la politique européenne de voisinage occupe une place de choix dans la politique générale des affaires étrangères de l’UE* », *Ibid.*

[1311] *The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instrument*, MEMO/11/878, Brussels, 7 décembre 2011.

À côté de l’enveloppe nationale octroyée par l’IEVP, la Commission propose une aide supplémentaire pour encourager les *« meilleurs élèves »* dans une approche clairement incitative et différenciée. C’est justement dans le cadre de la communication de 2006 relative au renforcement de la PEV que la Commission met en place l’outil de « *Facilité de la gouvernance* »[1312]. Pour la période 2007-2013, elle a réservé un montant de 300 millions d’euros dans le but de récompenser les progrès accomplis dans le domaine des réformes. Cette aide qui vise à compléter les enveloppes nationales va récompenser « *les pays qui ont accompli le plus de progrès* » dans la mise en œuvre du programme de réformes fixé dans les plans d’action *relatifs* à la gouvernance[1313]. En 2007, les progrès réalisés par l’Ukraine et le Maroc leur ont valu une aide additionnelle de 22 et 28 millions d’euros respectivement. En 2008, la Commission européenne a continué de soutenir les efforts intenses accomplis par le Maroc en matière de réformes nationales et a engagé des aides d’un montant total de 228,66 millions d’euros au titre de l’IEVP[1314]. De même, l’Ukraine a reçu une somme supplémentaire de 16,6 millions d’euros qui s’ajoute aux 138,6 millions[1315].

Ainsi, la coopération entre l’Union européenne et ses partenaires doit être progressivement accrue si les résultats obtenus sont satisfaisants. L’instrument de « *la Facilité de la Gouvernance* » s’imbrique parfaitement avec la méthodologie de la PEV[1316]. Cette facilité est au cœur de la conception de la conditionnalité positive différenciée, où l’UE montre sa volonté d’instaurer une compétition entre les partenaires susceptibles d’accélérer le processus de réforme, d’une part, et d’améliorer la visibilité et la clarté de la logique de l’encouragement aux réformes d’autre part. Malgré son potentiel, cet outil reste pour le moins peu connu et nécessite une revalorisation et une meilleure visibilité pour les partenaires et pour les acteurs de la société civile. De toute manière, vu les résultats obtenus, la Commission entend réexaminer le fonctionnement de cette facilité afin d’améliorer son

[1312] Document de la Commission européenne : P*rinciples for the implementation of a governance facility under ENPI*, à consulter sur : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf
[1313] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 14.
[1314] Le montant de 16,66 millions d’euros provenait de la facilité pour la gouvernance en reconnaissance des bons résultats obtenus. (Document de travail des services de la commission accompagnant la communication de la commission au Parlement européen et au conseil, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008, Rapport de Suivi Maroc, SEC (2009) 520/2, p. 22.)
[1315] Document de travail des services de la commission accompagnant la communication de la commission au Parlement européen et au conseil, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008, Rapport de Suivi Ukraine, SEC (2009) 515/2, p. 20.
[1316] Document de la Commission européenne : *Principles for the implementation of a governance facility under ENPI*, à consulter sur : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf

soutien à la gouvernance[1317]. Cependant, et selon le rapport du Sénat français sur la PEV, certains voisins PMS ont exprimé leur « *perplexité* » sur le principe de la conditionnalité en soi qualifiée comme « *inconvenable* » et « *contre-productive* ». Ils considèrent que la Commission adopte la démarche inverse en conditionnant l'aide financière au progrès réalisé, alors que la réalisation de ces réformes nécessite en soi un financement adéquat aux besoins sans conditionnement antérieur ou postérieur[1318].

Enfin, à côté des programmes d'assistance, l'UE a recours à des instruments européens complémentaires spécifiques pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Une initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme a été établie en 1994, selon la volonté du Parlement européen. Cette politique devait s'appliquer à chacune des relations extérieures de l'UE. Ses lignes budgétaires concernaient la promotion des droits de l'homme, la démocratisation et la prévention des conflits dans les pays en voie de développement, et devaient être exécutées essentiellement en partenariat avec des ONG et des organisations internationales[1319]. Le fait que la coopération avec la société civile se fasse sans le consentement des gouvernements en place – contrairement aux programmes MEDA – constituait l'un des atouts de cette politique. Entre 2000 et 2006, environ 100 millions d'euros par an ont été attribués[1320]. L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (2000-2006) a été remplacée par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)[1321]. Ce dernier a été adopté par le Parlement européen et le Conseil en décembre 2006, et est entré en vigueur le 1er janvier 2007. Il doit permettre le soutien à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays n'appartenant pas à l'UE, avec une enveloppe financière de 1,104 milliard d'euros pour la période 2007-2013.

[1317] COM (2010) 207, *préc.*, p. 14.

[1318] Rapport d'information du Sénat Français, Par M. Jacques BLANC au nom de la Délégation pour l'Union européenne (1) sur la politique européenne de voisinage (rapport d'étape), n° 451, session extraordinaire de 2007-2008, p. 18.

[1319] Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme - IEDDH (2000-2006), accessible sur le site Internet de l'UE : http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10110.htm

[1320] Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) Programmation pour 2005 et 2006, p. 4, disponible sur le site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/documents/eidhr-programming-2005-2006_fr.pdf

[1321] Suite à l'expiration des règlements n° 975/1999 (pays en développement) et 976/1999 (autres pays tiers) du Conseil, qui ont servi de base juridique pour les activités menées dans le cadre de l'Initiative, celle-ci a été remplacée par l' Instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde à partir du 1er janvier 2007.

Les objectifs généraux de l’IEDDH consistent à contribuer au développement et à la consolidation de la démocratie et de l’État de droit, ainsi qu’au respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales, dans le cadre de la politique de la Communauté concernant la coopération au développement et la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers. Cet instrument complémentaire reste en cohérence avec la politique étrangère de l’UE dans son ensemble[1322]. Le potentiel de cet instrument provient à la fois de la multitude des possibilités de formes d’aide[1323], mais aussi des bénéficiaires de ces aides permettant une relation directe avec les différents acteurs de la société civile[1324].

2) L’ambiguïté de l’offre incitative de la PEV

En 2002, dans son discours sur les enjeux des lignes directrices de la future politique de voisinage, Romano Prodi a utilisé pour la première fois l’équation-expression « *Sharing everything but institutions* » (traduite par « *Tout sauf les institutions* »). Dans cette perspective, il conclut qu’il serait utile de « *voir ce que nous pourrions apprendre de la manière dont l’Espace Économique Européen (EEE) a été créé et utiliser cette expérience comme modèle pour des relations globales avec nos voisins* »[1325]. La première communication a repris l’essentiel de cette idée, en évoquant à la fois le parallélisme avec l’EEE[1326] et la possibilité d’une participation aux quatre libertés[1327]. Toutefois, dans les trois

[1322] Commission européenne, Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l’Homme (IEDDH) *Appel à proposition restreint 2012, Lignes directrices à l’intention des demandeurs*, EuropeAid/132762/C/ACT/Multi, p. 4.

[1323] L’aide fournie prend la forme des projets présentés par des organisations de la société civile et/ou des organisations internationales ou intergouvernementales ; subventions de faible montant à l’intention des défenseurs des droits de l’homme ; subventions destinées à contribuer aux frais de fonctionnement du Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies et du Centre interuniversitaire européen pour les droits de l'homme et la démocratisation (CIUE) ; ressources humaines et matérielles pour les missions d’observation électorale de l’UE ; marchés publics.

[1324] En effet, en fonction des objectifs spécifiques de chaque action ou appel à propositions, les entités éligibles au financement de l’IEDDH sont : les organisations de la société civile ; les organisations sans but lucratif du secteur public et privé ; les organes parlementaires nationaux, régionaux et internationaux dans les cas où la mesure proposée ne peut être financée par un instrument connexe d’aide extérieure de la Communauté ; les organisations intergouvernementales, régionales et internationales ; les personnes physiques, lorsque leur concours est nécessaire pour atteindre les objectifs.

[1325] R. PRODI, *L’Europe élargie - Une politique de proximité comme clé de stabilité, préc*., p.7.

[1326] L’Espace économique européen a été instauré (EEE) au début des années 1990 par la Communauté européenne pour des pays appartenant alors à l’Association européenne de libre-échange, dite également AELE (l’Autriche, la Finlande, l’Islande, Liechtenstein, la Norvège, la Suède et la Suisse). Trois de ces pays – l’Autriche, la Finlande et la Suède – ont rejoint l’Union européenne en 1995, et leur appartenance à l’EEE a été de fait très brève. Toutefois, l’EEE existe toujours entre l’actuelle Union européenne et trois des quatre pays restants de l’AELE, c’est-à-dire l’Islande, le Liechtenstein et la Norvège. La Suisse, quant à elle, n’est pas membre de l’EEE mais a trouvé des arrangements avec l’Union européenne par le biais des accords bilatéraux.

[1327] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 4.

ans, toute référence à deux des quatre libertés a disparu du discours de l’Union. Cette idée a donc été abandonnée par la suite, sans pour autant dissimuler une double ambiguïté dans l’offre proposée aux voisins. L’ambiguïté provient de l’hésitation de l’UE dans l’offre des incitations de récompenses du progrès réalisé en passant d’une perspective de participation aux quatre libertés à une perspective vague de participation progressive au marché intérieur (a) nécessitant un recadrage de l’offre incitative de la PEV (b).

a) La dilution de l’offre initiale incitative de la PEV : vers une participation partielle au marché intérieur sans référence aux quatre libertés.

Une année après le discours de Romano Prodi, l’UE propose aux voisins une conditionnalité politique positive, en vertu de laquelle le principe du donnant-donnant signifie qu’une concession d’ordre économique et financière récompense toute amélioration de la protection des droits et des libertés fondamentales. La première communication reste fidèle à l’équation du discours. Elle suggère « *qu’en contrepartie de leurs progrès concrets dans le respect des valeurs communes et la mise en œuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles, l’Union devrait offrir à ses voisins une perspective de participation au marché intérieur* »[1328]. De cette manière, si un pays voisin s’aligne sur l’acquis communautaire en mettant en œuvre une série de réformes politiques, économiques et institutionnelles dans le respect des valeurs communes, les relations bilatérales seront renforcées. Cette offre généreuse est préalablement conditionnée par le respect des engagements et la mise en œuvre des dispositions des plans d’action permettant au bout du chemin « *l’intégration et la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés)* »[1329].

Même si cet objectif s’inscrit dans une perspective à long terme et dans un processus graduel, elle représente un signe fort de la part de l’UE pour ses voisins qui pourrait éventuellement les inciter à s’engager dans le processus de réforme dans la perspective d’un accès au marché intérieur. L’UE devrait donc se montrer disposée à coopérer étroitement avec les pays voisins désireux de progresser dans la réforme, et les aider à renforcer leur capacité à mettre en œuvre l’acquis communautaire [1330] afin de retirer les bénéfices de la

[1328] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 4.
[1329] *Ibid.*
[1330] *Ibid*., p. 10.

PEV. En d’autres termes, cela signifie que l’intégration économique à travers la participation au marché intérieur est présentée comme une incitation de la PEV à encourager les processus de réformes. Cette formulation de l’offre européenne illustre la volonté de l’UE à la fois de proclamer les valeurs communes sur lesquelles la PEV est fondée, et de préciser que tout nouveau progrès dans les relations est lié à la réalisation des engagements pour améliorer les performances dans l’application de ces valeurs.

Toutefois, cette offre substantielle sera abandonnée par la suite. Les références aux quatre libertés disparaissent rapidement et tacitement du discours de l’UE et des documents de la PEV. En juin 2003, le Conseil évoque la question de la participation au marché intérieur mais sans aucune référence aux quatre libertés[1331]. L’ambition de la Commission d’instaurer une politique de voisinage la plus attractive possible a été recadrée par la réticence de certains États membres, notamment face à la perspective de la libre circulation des personnes, remplacée par « *le renforcement de la coopération sur la migration légale* »[1332]. À l’époque, les États membres étaient réticents à permettre une plus grande liberté de circulation des citoyens des pays environnants, craignant l’immigration clandestine et le trafic illicite de marchandises et des personnes[1333].

Cette position du Conseil a été reprise par la deuxième communication de la Communication sur la PEV de 2004 où toute référence explicite aux quatre libertés fait défaut. Elle offre aux voisins « *une possible participation au marché intérieur de l’UE sur la base d’un rapprochement de la législation et de la réglementation, la participation à un certain nombre de programmes de l’UE* »[1334]. Cette démarche incitative signifie que les pays partenaires qui mettront en œuvre les engagements fixés dans le cadre des plans d’action seront récompensés par l’intensification de leurs relations économiques dans le « *sens d’une intégration plus poussée dans le marché intérieur et d’autres politiques clés de l’UE* »[1335].

[1331] Réunion du Conseil de l’UE, 2518, 10369/03 (presse 166), Luxembourg 16/06/2003, p. VI.
[1332] *Ibid.*
[1333] H. GRABBE, *How the EU should help its neighbors*, Centre For European Reform Policy Brief, London, 2004, p. 2.
[1334] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 14-15.
[1335] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 10.

b) La nécessité d’un recadrage de l’offre incitative de la PEV

Face aux limites de la contrepartie proposée, il est légitime que les pays partenaires mesurent les coûts et les avantages de la réforme politique et économique dans leurs pays. Concernant les attentes des voisins méditerranéens, un rapport de l’Assemblée nationale française précise que ces partenaires *« veulent des contreparties plus substantielles à leurs efforts de réforme en termes d'accès au marché agricole européen, d'aide à l'essor des PME, d'investissement direct, d'aide à l'éducation et à la réduction de la fracture numérique et d'immigration. Ils demandent des compensations à la perte de leurs recettes douanières et des protections transitoires pour leurs PME naissantes face au choc concurrentiel de la libéralisation progressive des marchés européen et méditerranéen* »[1336].

En effet, avec l’objectif d’une participation progressive au marché intérieur, la contrepartie offerte par la PEV devient assez vague et manque de clarté par rapport à la première communication. Pour les PPM, malgré cet effort de redéfinition plus claire, il ne reste pas moins que la PEV demeure peu novatrice. Au-delà des extensions d’ouverture, elle ne fait que reprendre les engagements déjà introduits dans les accords d’association[1337]. Les récompenses promises au lieu des quatre libertés restent générales et pas très généreuses : l’aide économique et les incitations, la possibilité de participer à des programmes de l’UE, et le financement d’autres organismes internationaux tels que les organismes financiers[1338].

Autrement dit, la deuxième perspective est remplacée par une idée plus vague et moins claire, celle de la participation progressive au marché intérieur. L’UE entend élargir l’impact sur la politique intérieure bien au-delà des règles du marché intérieur et dans la configuration politique, judiciaire et institutionnelle des pays partenaires. Elle utilise la conditionnalité positive de la PEV, mais n’a pas formulé clairement les récompenses de la satisfaction des conditions. Consciente de ce manque de clarté, la communication de 2006 insiste sur le besoin d’une offre plus attrayante pour pouvoir initier les pays à s’engager dans un processus de réformes[1339]. Tout en continuant à éviter toute référence aux quatre libertés

[1336] Rapport d’information de la délégation de l’assemblée nationale française pour l’UE, sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de L’Union européenne (COM [2004] 628 final / E 2725), p. 30.
[1337] H. KADDOURI, « La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique », Revue du marché commun et de l'Union européenne (RMCUE), Numéro 525, février 2009. p. 112.
[1338] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 16.
[1339] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 3.

et à une participation à l’ensemble du marché intérieur, la communication de 2006 introduit le concept selon lequel, « *à long terme, le cheminement vers une communauté économique de voisinage élargie* », passe par « *l’application de cadres réglementaires communs, un accès amélioré aux marchés des biens et des services entre partenaires de la PEV* »[1340].

À partir de la communication sur la PEV de 2006, la finalité de l’offre de la PEV se définit en termes de Communauté économique de voisinage. Elle indique qu’à 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 de la PEV et certains aménagements institutionnels, tels que des mécanismes de règlement des différends* »[1341]. La pierre angulaire de cette Communauté est la signature avec chacun des partenaires d’un accord de libre-échange approfondi et complet. Ces accords doivent couvrir « *l’essentiel des échanges de biens et de services entre l’Union et ses partenaires de la PEV y compris les produits revêtant une importance particulière pour (les) partenaires* »[1342]. Pour les PMS, cela signifie une extension des accords d’association en vigueur vers d’autres domaines réglementaires[1343]. Ainsi, si l’adhésion n’est pas à l’ordre du jour et que l’accès aux quatre libertés a été écarté à partir de la deuxième communication, la Commission tente d’offrir une alternative à la participation intégrale aux quatre libertés par une participation partielle au marché intérieur.

Malgré ce recadrage, il reste évident que la participation à l’ensemble du marché intérieur a été progressivement réduite à un accès limité au marché pour les biens et services, où les partenaires doivent poursuivre l’ouverture de leurs systèmes économiques[1344]. Ainsi, cette offre à long terme étant revue à la baisse, certains objectifs de l’ouverture progressive au marché intérieur ne donnent pas leurs résultats dans l’immédiat alors que les réformes demandées sont imminentes. Les pays du Sud espèrent des

[1340] *Ibid*., p. 6.
[1341] *Ibid*.
[1342] *Ibid.*
[1343] *Ibid.*
[1344] Rapport de la présidence sur les progrès réalisés concernant le « *Renforcement de la politique européenne de voisinage* », document n° 10874/07, p. 7.

récompenses à court terme alors que l’offre finale proposée la plus ambitieuse de l’UE s’inscrit dans un cadre graduel peu clair[1345].

Dès la mise en place de la PEV, un bon nombre d’auteurs évoquent la nécessité d’offrir des incitations plus attirantes, en particulier dans les domaines qui sont de haute priorité pour les pays méditerranéens, comme la libre circulation des personnes et la question du libre-échange des produits agricoles[1346]. La Commission n’occulte pas cette analyse et avoue que le cadre de la PEV doit offrir aux voisins « *une perspective claire d’intégration commerciale et économique approfondie dans l’Union et assortir(les) offres de libéralisation d’un accès amélioré à tous les domaines présentant un potentiel et un intérêt économiques aux yeux de nos partenaires, y compris les produits sensibles revêtant une grande importance* »[1347] tels que le secteur agricole, mais aussi en facilitant la mobilité de courte durée pour certaines catégories de personnes[1348].

En premier lieu, la libre circulation des personnes et l’amélioration des perspectives de migration légale à travers l’établissement d’un système de visa plus souple pourraient inciter les pays à mener des réformes de fond. Pour l’instant, les progrès quant à la circulation des citoyens n’ont pas été concluants aux yeux des partenaires. La libre circulation des personnes a été réduite à la facilitation des visas, la gestion des migrations et l’augmentation des échanges entre les peuples[1349]. En second lieu, le point qui pourrait se révéler efficace pour convaincre les PPM à s’engager dans un processus de réforme est celui de la libéralisation du secteur de l’agriculture. Un meilleur accès des produits agricoles aux marchés de l’UE est important pour stimuler la croissance des exportations, créer des emplois, et fournir des moyens d’existence durables aux agriculteurs de ces pays[1350]. Pour l’instant, les plans d’action sont encore prudents quant à l’extension de la liberté de circulation des marchandises aux produits agricoles, même s’il y a des différences entre les

[1345] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l’aire méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 231

[1346] H.FERNANDEZ et R.YOUNGS, *The Barcelona Process: An Assessment of a Decade of the Euro-Mediterranean Partnership Area: Mediterranean & Arab World* - ARI Nº 137/2005 30/11/2005, p. 5.

[1347] *Ibid.*, p. 4.

[1348] *Ibid.*, p. 7.

[1349] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 4.

[1350] On estime que l’Égypte, la Jordanie, le Liban, les Territoires palestiniens, et la Syrie pourraient générer 119 000 nouveaux emplois, engendrant un bénéfice pour les producteurs de 498 millions de dollars et l’ajout de 756 millions de dollars à la valeur de leurs économies, tout en répondant à une demande non satisfaite de l’UE pour certains produits (Oxfam International, « *Euromed: Ensuring a Fair Deal* », Oxfam Briefing Note, 26 novembre 2005).

pays. Dans le cas de la Jordanie, le plan d’action envisage seulement la « *possibilité d’une libéralisation accrue du commerce des produits agricoles* »[1351], sans mentionner de mesures concrètes. Pour un pays comme le Maroc où le secteur agricole est primordial, tant que la libéralisation de ce secteur n’est pas conclue, l’offre de l’UE reste sans impact majeur[1352]. Avec ce pays, bien que la réforme agricole vise à favoriser les conditions pour la création d’une zone de libre-échange avec l’UE, la plupart des mesures des plans d’action se limite à l’échange des informations sur les politiques agricoles, et non explicitement à la libéralisation[1353].

Ainsi, pour le Sud, la contrepartie proposée reste insuffisante voire peu rentable. L’application des méthodes de l’élargissement, surtout avec une conditionnalité politique positive avec les pays voisins, devient peu utile, car cette offre manque de compensation économique et politique importante pour déclencher un processus de réformes chez les voisins. Le caractère incertain des récompenses pour la coopération et l’ouverture du marché, les coûts considérables des réformes économiques, le prix politique très élevé que les régimes corrompus et autoritaires devraient payer, ainsi que la présence d’autres alternatives géopolitiques ont limité considérablement le potentiel réformateur de la PEV.

§ 2. - Les résultats mitigés de l’avancement du processus de réformes mettant en question la réelle efficacité des principes de la conditionnalité politique de la PEV

Après avoir constaté que la PEV a eu recours à des méthodes similaires à celles déployées dans le processus d’élargissement, il est intéressant de s’arrêter sur les résultats des réformes afin d’évaluer le réel impact de la conditionnalité politique positive sur les relations avec les voisins, et, en l’occurrence de savoir si l’européanisation au-delà du processus d’adhésion reste possible. Les résultats mitigés des réformes démontrent que l’adhésion est un facteur déterminant et *a priori* irremplaçable pour la réussite d’une européanisation basée sur une conditionnalité politique positive. Le parallélisme avec le processus d’adhésion ne peut pas être reproduit tant que ce facteur n’est pas à l’ordre du

[1351] Plan d’action UE-Jordanie, point 18.
[1352] H.KADDOURI, *La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique*, *préc.*, p. 112.
[1353] Plan d’action UE-Maroc, point 15.

jour, voire est inenvisageable dans le cas des PPM. Même si le bilan de la PEV ne peut pas être intégralement dressé, les enseignements des premières années de sa mise en place nous permettent de dresser une analyse nuancée. Le premier enseignement est lié à la question de l’appropriation commune des objectifs des plans d’action par les partenaires. Ce principe qui a été posé par les différentes communications comme un des fondements de la PEV se trouve en pratique limité par une élaboration asymétrique en faveur de l’UE (A). Le deuxième enseignement est celui des résultats insuffisants dans les rapports de l’état d’avancement des réformes réduisant en fin de compte la PEV à un simple outil d’accompagnement des réformes envisagées par les partenaires (B).

A. La réelle appropriation commune des plans d’action par les voisins affaiblie par l’élaboration asymétrique des plans d’action en faveur de l’UE

Pour que la conditionnalité positive soit efficace, une exigence d’appropriation est posée comme principe central de la PEV. Au-delà des dispositions des différentes communications relatives à la PEV, il est indispensable de savoir si la mise en œuvre de la PEV a véritablement respecté le principe de l’appropriation. Ce degré d’appropriation des dispositions des plans d’action par le partenaire est décisif pour le bon fonctionnement de l’approche positive de la PEV. Toutefois, l’expérience de l’élaboration des plans d’action montre une insuffisance de cette appropriation commune due essentiellement à la limite de la marge de manœuvre des pays partenaires. Celle-ci s’explique par le rôle central de la Commission (1) et une programmation en convergence principalement avec les priorités de l’UE (2).

1) Le rôle central de la Commission européenne dans le processus d’élaboration des plans d’action limitant l’appropriation commune

Rappelons que la Commission est un acteur à part entière dans les relations extérieures à travers l’élaboration de la PEV. Avant 2004, la Commission a commencé à développer sa réflexion sur le potentiel d’une utilisation des politiques de l’élargissement avec les pays voisins. Ainsi, un pays qui se conformait de plus en plus aux valeurs de l’UE pouvait coopérer de plus en plus étroitement avec celle-ci. Durant le processus de l’élargissement mené avec succès, la Commission s’est imposée clairement comme un acteur clef dans le

cadre de la politique extérieure. Celle-ci a véritablement orchestré l'élargissement, mais elle a aussi conceptualisé la PEV, se chargeant également de sa mise en œuvre[1354].

La nature bilatérale formelle des plans d'action adoptés « *conjointement avec les pays voisins* »[1355], rejoint la philosophie de la PEV selon laquelle la co-appropriation de la PEV à travers les plans d'action présente une avancée par rapport aux méthodes précédentes. La nature bilatérale des plans d'action reste un élément primordial de sa conception. Seul le bilatéralisme des plans d'action garantit d'attribuer aux valeurs européennes inscrites dans une politique unilatérale une qualification de valeurs communes adoptées par chaque pays partenaire[1356]. Ainsi, les plans d'action en tant que document politique servant comme instrument principal de la PEV sont élaborés par la Commission. Cette dernière prépare en étroite concertation avec les services à Bruxelles et la délégation dans le pays en question un rapport sur celui-ci, dans lequel elle passe en revue sa situation politique, économique et sociale et identifie les priorités pour de futures actions. Des discussions ont lieu avec les partenaires ainsi qu'avec la présidence de l'UE, le secrétariat du Conseil et le bureau du Haut Représentant pour la PESC. Les plans d'action sont alors envoyés au Parlement européen, au Comité économique et social, ainsi qu'au Comité des régions[1357]. Dans une deuxième étape, la Commission communique son projet de plan d'action aux pays tiers et au Conseil sous forme d'une proposition de décision relative à l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre du plan d'action[1358].

Les plans d'action n'en restent pas moins une innovation dans le cadre de ces relations. Pour les services internes de la DG-élargissement, ils sont les premiers actes « *véritablement négociés* »[1359] avec les PPM, surtout que les accords d'association euro-

[1354] De nombreux fonctionnaires de la Commission travaillant sur l'élargissement ont été transférés à la PEV.
[1355] Conclusion du Conseil sur la politique européenne de voisinage 25 avril 2005, Bulletin de l'Union européenne, n° 4, 2005.
[1356] E. LANNON, « *Co-développement deux principes clefs de relations extérieures de l'UE élargie* », *in Le droit de l'Union européenne en principes-Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Ed Apogée, Rennes, 2006, p. 727-765.
[1357] Communication from the Commission to the Council on the Commission Proposals for Action Plans under the ENP, 2004, p. 6.
[1358] À titre d'exemple, la proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre du plan d'action UE-Liban.
[1359]C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union Européenne et les états tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen, op. cit.*, Entretien auprès des fonctionnaires de la DG-élargissement mars 2006, paragraphe 377.

méditerranéens contiennent des dispositions souvent identiques réduisant substantiellement les possibilités de concertation profondes et efficaces. La comparaison entre les propositions déposées par la Commission auprès du Conseil en vue de l’adoption des recommandations des plans d’action, et les plans d’action adoptés par les conseils d’association, montre que les différences sont minimes. L’analyse des différents plans d’action montre que des sections importantes du document (celles sur le dialogue politique, sur la réforme et sur la JAI) étaient « *presque identiques* » aux sections respectives de la stratégie européenne qui avait été adoptées avant le lancement de négociations et préparées par la Commission[1360]. La réactivité des pays partenaires lors des négociations, en particulier sur des sujets politiques sensibles, reste limitée.

La réelle procédure de l’adoption des plans d’action reste en pratique le fruit de la réflexion et de la concertation communautaires. Une fois le document adopté au niveau communautaire la marge de manœuvres pour le partenaire reste faible[1361]. Les pays partenaires ne sont pas bien placés pour pouvoir rivaliser avec les propositions présentées par la Commission. Ou bien les partenaires voisins n’ont pas les moyens et les capacités de négocier avec les représentants de la Commission pour pouvoir imposer des modifications, ou bien la marge de manœuvre laissée par l’UE à ces pays est réduite au minimum. Les seules modifications proviennent des recommandations du Conseil et non pas des révisions et des remarques introduites par les pays partenaires. C’est le Conseil qui a clairement demandé le renforcement de la dimension sécuritaire après l’adoption de la SES[1362].

Les Documents de stratégie (documents utilisés par la Commission lors de la concertation avec les partenaires) ont été plus explicites et clairs sur l’analyse de la situation dans chaque pays et sur les actions et les priorités à suivre. Les plans d’action restent une projection des rapports de force dans un système traditionnel de relations de type centre-périphérie permettant une externalisation de l’UE sur sa périphérie directe. Ce qui signifie que même si les communications sur la PEV et le Conseil insistent sur le fait que l’adoption des plans d’action est le résultat d’une démarche conjointe paritaire et équilibrée entre l’UE

[1360] S. BUSCANEANU, *How Far Is the European Neighbourhood Policy a Substantial Offer for Moldova?*, Association for Participatory Democracy « *ADEPT* », Chisinau, Moldova, August 2006, p. 32 à consulter sur : www.ipp.md.

[1361] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, p. 542

[1362] Cette question a été étudiée dans le Titre 2 de la Première partie.

et chacun des voisins partenaires, plusieurs auteurs semblent convaincus que ces documents sont « *davantage imposés par l'UE que le fruit d'un véritable compromis* »[1363].

Pour un fonctionnaire de la délégation de la Commission à Beyrouth, le plan d'action pour un pays comme le Liban a été préparé à Bruxelles par les services de la Commission sans une véritable intervention de la part des acteurs gouvernementaux libanais[1364]. L'UE demande aux pays de sa périphérie une convergence politique, économique et institutionnelle sans leur donner une possibilité de participation au processus décisionnel. En effet, seuls quelques pays comme l'Ukraine, Israël et l'Égypte ont véritablement négocié les plans d'action avec la Commission[1365].

Dans le sens de notre démonstration, la Commission s'est montrée par la suite plus pragmatique avec le principe l'appropriation commune. Dans une approche plus réaliste, la communication de 2007 considère que l'appropriation possède tout de même à caractère évolutif et graduel dans le sens où elle « *évoluera au fur et à mesure que le respect des engagements différenciés mutuels dans les plans d'action s'installe dans la durée* »[1366]. Dans ce sens, l'appropriation devient un processus plus qu'un objectif à atteindre. C'est un processus qui s'inscrit dans la durée et reste lié au degré de l'approfondissement du dialogue politique dans sa globalité[1367].

2) La prégnance d'une programmation en convergence avec les attentes et les objectifs de l'UE

Pour la Commission, « *l'appropriation commune* » par les partenaires de l'UE reste essentielle pour la réussite du processus de la PEV. L'UE ne cherche pas à imposer aux pays partenaires des actions prioritaires, mais à aller vers une prise en compte des valeurs et des intérêts communs[1368]. La réussite même de la PEV dépend de l'existence des intérêts réciproques réels, surtout que l'UE ne cherche pas, en principe, à imposer des priorités ou

[1363] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, p. 542.
[1364] Le fonctionnaire a aussi indiqué que le cas du Liban est bien particulier, car historiquement ce pays n'a jamais eu une politique stratégique nationale et le plan d'action constitue le premier document stratégique complet pour lui.
[1365] D. BECHEV et K. NICOLAIDIS, *Integration without Accession*, (REMESE working paper) 10/08, février 2008, Centre d'Études européen, Université d'Oxford, p. 14.
[1366] COM (2007) 744 final, *préc.*, p. 3.
[1367] *Ibid.*, p. 3.
[1368] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 8.

des conditions à ses partenaires . La négociation mutuelle du plan d’action témoigne de cette appropriation commune où rien n’est imposé en principe aux voisins dans l’instrument principal de la PEV[1369]. Toutefois, vu la méthodologie de la PEV orchestrée par les plans d’action, la question reste problématique, puisque l’UE a imposé la reprise de l’acquis et des valeurs communes qui font partie par définition de l’UE, et l'offre de la conditionnalité positive devient une réflexion asymétrique et unilatérale des objectifs de l'UE. Ainsi, les plans d’action respectent les critères précisés par les communications sur la PEV et nous pouvons facilement constater une ressemblance et la limite de la différenciation, mais aussi le respect des engagements unilatéraux de la Commission dans ses communications.

En effet, l’élaboration des plans d’action est faite à partir de concertations directes avec les partenaires sur une base différenciée[1370]. Cela va permettre au partenaire de faire prévaloir ses besoins, de défendre ses intérêts et de conduire en l’occurrence des engagements plus significatifs. En pratique, les négociations se font sur une base relativement unilatérale. Les concertations et les négociations reposent sur la « *proposition de la Commission d’un plan d’action. Cette proposition elle-même est faite sur la base des Rapports sur les pays de la PEV élaborés par la Commission en concertation entre la délégation et le fonctionnaire de la Commission à Bruxelles* »[1371]. L’analyse et la comparaison entre les propositions et les plans adoptés montre une grande ressemblance. Cela révèle l’existence d’une marge de manœuvre du partenaire limitée.

De plus, c’est l’UE qui a déjà préalablement fixé, dans le cadre de ces communications, les actions prioritaires des plans d’action avec la coopération dans les domaines de la sécurité, de la Justice et des affaires intérieures, du rapprochement législatif, du développement des réseaux d’information ainsi que de la coopération environnementale et du développement durable[1372]. Dans ce sens, même si ces priorités d’action définies dans les plans d’action gardent un cadre général, elles reflètent pour l’essentiel les préoccupations

[1369] COM (2006) 726 final, *préc*., p. 3.
[1370] La Commission indique clairement que le processus de l'élaboration des plans d'action et des priorités pour chaque pays dépendra des circonstances de ce pays en se basant sur les rapports préparés individuellement par chaque pays. Cela se justifie en partie par la référence au principe d’appropriation commune.
[1371] Dans un entretien confidentiel de juin 2006, entre l’auteur de la thèse et un fonctionnaire à la délégation de la Commission à Beyrouth, il nous a été indiqué que dans le cas du Liban, il était intéressant d’observer l’impact capital de la Commission. En effet, ce pays n’ayant jamais élaboré de plan ou de stratégie au niveau national, l’UE a donc élaboré le premier programme de travail national et non pas seulement une programmation de la coopération avec l’UE.
[1372] B. KHADER, *L'Europe pour la Méditerranée De Barcelone à Barcelone* (1995-2008), Coédition Académia Bruylant, mars 2009, p. 163.

européennes relatives notamment à l’immigration illégale ou l’amélioration du cadre légal pour les investissements[1373]. Les valeurs communes n’étaient en fait pas partagées par tous les pays voisins, et n’étaient pas enracinées dans les systèmes politiques de plusieurs pays partenaires[1374]. C’est en fin de compte une sorte d’appropriation par les partenaires des intérêts et des objectifs de l’UE. En réalité, le pays partenaire accepte les valeurs de l’UE et les adopte comme étant des valeurs communes. Ensuite, l’UE fixe les actions prioritaires et propose une version du plan d’action selon ses priorités et selon son analyse de la situation interne dans chaque pays. L’acte d’appropriation est toujours fait par anticipation. En d’autres termes, l’appropriation ne devient qu’un moyen d’engagement *a posteriori* pour le respect d’un programme de travail qui reste pour l’essentiel une élaboration des plans d’action relativement unilatérale qualifiée par certains de pure formalité de façade[1375], voire d’illusion[1376].

Même lorsque l’appropriation n’a pas été que partiellement fictive, dans certains cas, les voisins vont accepter des dispositions sans que cela ne mette en cause notre analyse. Lorsqu’un pays accepte des dispositions de réformes, cela ne permet pas de donner les résultats attendus. En effet, dans certains cas, les dispositions sont mal articulées avec des actions concrètes à moyen ou à court terme. Certains objectifs ne dépassent pas le seuil des déclarations d’intentions et perdent de leur efficacité. Prenons par exemple le cas de la Tunisie avec des actions telles que le « *développement de la société civile* » ou « *assurer la protection de la liberté de la presse* ». Le plan d’action UE-Égypte a sous-estimé la question de la torture sous l’État d’urgence déclarée depuis 1981[1377]. Or, ce problème était au cœur des priorités dans le document de stratégie préparé par la Commission. Cette priorité a été partiellement balayée pour que l’Égypte accepte la signature du plan d’action. Ce problème politique et judicaire est l’une des questions qui touchent la population et qui de toute façon ne sont pas vitales pour le régime. Le discours de l’UE comme promesse de la protection des droits de l’homme a été écarté une nouvelle fois par les enjeux consensuels avec les

[1373] J. BONIFACE, *La politique européenne de voisinage, entre élargissement et politique étrangère*, disponible sur le site de l'institut européen de l'administration publique : http://www.eipa.eu
[1374] *Ibid.*
[1375] A. AMATO, *Essor et déclin de la Politique européenne de voisinage, préc.*, p. 161.
[1376] B. VAN VOOREN, *The hybrid legal nature of the ENP, in European integration without EU membership*, EUI working paper, Max Weber program, 2009/2010, p. 26.
[1377] L’état d’urgence a été déclaré suite à l’assassinat du Président Anwar Sadat en 1981 et ne fut levé qu’après la révolution de 2011.

partenaires pour qu’ils acceptent les dispositions des plans d’action. Dans ce cas, le souci d’une réelle appropriation conduit à une atténuation de la fermeté attendue.

Ainsi, l’appropriation commune dépend en partie de la volonté des partenaires plutôt que du caractère incitatif de la PEV. Elle ne peut pas venir à l’encontre de la volonté du partenaire. À titre d’exemples, le plan d’action Jordanie-UE a fortement pris en compte les plans de réforme de la gouvernance publique et du système judiciaire de la Jordanie et le plan d’action Liban-UE était la réponse de l’Union européenne à la déclaration ministérielle du gouvernement libanais, approuvée par le Parlement fin juillet 2005. En septembre 2005, le gouvernement a présenté à la communauté internationale un vaste programme de réformes politiques et économiques essentielles. Ce faisant, il s’est engagé à élaborer un programme politique et économique pluriannuel contenant des mesures de réformes concrètes plus détaillées. Le plan d’action Maroc-UE répond à l’engagement du gouvernement marocain pour une gouvernance plus décentralisée, une modernisation des prisons et une réforme du Code de la famille. On peut ainsi constater que l’utilité des plans d’action sera visible si le pays partenaire est prêt à s’engager dans un processus de réformes même partiellement. En l’absence de cette intention chez le voisin partenaire, l’impact des plans d’action est bien modeste et n’a pas les moyens de déclencher ce processus. L’offre proposée n’est pas en mesure de provoquer cette intention. Si cette volonté est bien présente, le plan d’action sera plus visible et plus efficace.

Enfin, et à l’instar de cette nature euro-centrée des plans d’action bilatéraux, s’ajoute une autre caractéristique commune avec l’absence de participation de la société civile. Cette participation à la PEV, reste en dessous de ce qui a été réalisé dans le cadre du PEM. En effet, la société civile européenne et celle des partenaires méditerranéennes étaient associées à toutes les activités du Processus de Barcelone[1378]. Elles n’ont été associées ni à la conception ni à l’élaboration de la PEV[1379]. Alors qu’à partir de la première communication, l’UE s’était engagée à contribuer au développement d’une société civile et à favoriser le respect des libertés fondamentales telles que la liberté d’expression et d’association, la mise

[1378] En effet, grâce au Processus de Barcelone, les organisations de défense des droits de l'homme ont considérablement développé leurs activités : elles ont renforcé leurs liens au niveau régional. Au Sud, un véritable mouvement arabe des droits de l'homme est né, et dans le même temps, un partenariat entre les sociétés civiles entre les deux rives a été lancé grâce à la tenue régulière de conférences de suivi de la Déclaration de Barcelone.

[1379] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l’aire méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 73

en œuvre de la PEV a été critiquée par les acteurs de la société civile et par les défenseurs des droits de l'homme. En effet, même si certaines consultations ont eu lieu avec quelques pays (notamment le Liban, l'Égypte et le Maroc), elles n'ont pas eu de réel impact sur l'élaboration finale[1380]. L'engagement de l'UE à soutenir la participation de la société civile euro-méditerranéenne dans la PEV est resté en dessous de l'acquis du Processus de Barcelone.

B. Les résultats des processus de réformes montrant une conditionnalité politique limitée à l'accompagnement des réformes

Une communication sur la PEV, présentée en même temps que la dernière série de rapports de suivi en mai 2010, fait état des progrès réalisés dans l'établissement de nouvelles structures visant à la coopération de l'UE avec les pays partenaires. Elle rappelle que la PEV n'a pas beaucoup d'incidence en ce qui concerne le domaine de la bonne gouvernance. Du côté des partenaires, la conditionnalité positive répond à la volonté de réformer. Donc c'est un accompagnement plus qu'une incitation. Contrairement à ce qui fut le cas dans le processus d'élargissement, le caractère incitatif fait défaut avec l'absence de perspective d'adhésion. L'analyse des documents de suivi qui indique les limites du processus réel de réformes (1) montre bien que l'efficacité de la conditionnalité politique positive de la PEV se limite à l'accompagnement des réformes volontaires dans les pays (2).

1) Les rapports de suivi témoignant d'un impact limité de la PEV sur les processus de réformes politiques

Afin d'analyser les avancés des processus de réformes sous l'effet de la PEV, il faut avoir recours aux rapports de suivi de la mise en œuvre de la PEV. Effectuer une évaluation analytique globale de l'avancement des réformes dans le cadre des rapports de suivi reste un exercice difficile. La Commission a considéré, dès le départ, que l'évaluation des réformes effectuées dans le domaine de la gouvernance est l'une des missions les plus difficiles à réaliser[1381]. Premièrement, la situation politique des différents partenaires reste assez diversifiée. Dans des pays comme le Liban et les Territoires palestiniens, l'instabilité du

[1380] L'auteur de cette thèse a participé en juin 2006 à une concertation entre la délégation de la Commission à Beyrouth et les représentants de la société civile sans que les autorités libanaises soient présentes. L'impact des positions de la société civile n'a pas été visible dans le texte final adopté.
[1381] SEC (2006) 1504/2.

contexte politique n’a pas permis de se consacrer sérieusement aux objectifs du plan d’action. En dépit des efforts effectivement consacrés, l’évaluation ne pourrait pas occulter l’impact des crises politiques[1382]. D’autres pays comme le Maroc, la Tunisie et la Jordanie ont, en revanche, connu une certaine stabilité politique favorable à d’éventuelles réformes. Afin d’analyser les progrès, nous nous contentons d’analyser les cas du Maroc, de la Tunisie et de la Jordanie. Malgré les progrès réalisés dans le processus de réforme (a), la PEV n’a pas réussi à produire un changement qualitatif par rapport au rythme de réformes observé dans le cadre du PEM (b).

a) Les progrès partiels réalisés en matière de réformes politiques dans le cadre des plans d’action

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la PEV, la Commission avait dressé un catalogue des évolutions positives ayant eu lieu dans la région[1383]. Certaines améliorations apparaissent dans le champ des droits civils et politiques, et selon la Commission, il s’agit d’évolutions dues à la politique européenne de voisinage[1384]. En ce qui concerne les réformes politiques, la Commission constate que le Maroc a progressé sur le plan de la responsabilisation judiciaire des membres du gouvernement et de la réforme de l’autonomie locale. Des mesures visant à renforcer l’indépendance et la transparence du système judiciaire ont été adoptées, ainsi que des mesures comme l’analyse de la législation. Avant son adoption et afin de lutter contre la corruption, l’obligation pour les Hauts fonctionnaires de faire une déclaration de patrimoine a été imposée[1385].

Concernant les droits de l’homme, la Jordanie a adhéré, en décembre 2006, au protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l’enfant, concernant la vente d’enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Le gouvernement a pris une initiative positive en publiant la majorité des instruments relatifs aux droits de l’homme au Bulletin officiel en 2006, les rendant ainsi exécutoires[1386]. La Jordanie a adopté une nouvelle loi sur les municipalités qui prévoit l’élection directe de

[1382] COM (2008) 164 final, *préc*., p. 10.
[1383] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007, COM 2008 164, 3 avril 2007.
[1384] Rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'homme de 2007, document publié par le Conseil et la Commission, p. 1, disponible sur le site europa.eu.
[1385] *Ibid*.
[1386] *Ibid*.

maires et de membres du conseil municipal, « *ce qui a constitué un progrès pour la promotion de la démocratie locale* »[1387].

Pour la ratification des conventions internationales, l’Égypte et la Jordanie, en mai 2006, ont adhéré au protocole facultatif à la même convention concernant la participation des enfants dans les conflits armés. En Égypte, le Conseil national pour les droits de l’homme a adopté un plan national d’action en faveur de la promotion et de la protection des droits de l’homme. La Jordanie a réduit, dans le même esprit, le nombre de crimes passibles de la peine capitale[1388]. Les questions d’égalité hommes-femmes ont connu des avancées dans certains pays : en Égypte, les mutilations génitales féminines ont été strictement interdites ; au Maroc, une modification du Code de la nationalité permet désormais la transmission de la nationalité par la mère ; en Tunisie, enfin, la procédure de ratification du protocole facultatif à la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes a été entamée. La participation des femmes à la vie politique a progressé en Jordanie et au Maroc. De même, il est à noter que la totalité des membres méditerranéens du partenariat a soit signé soit ratifié la convention sur l’élimination de toutes les formes de discriminations à l’égard des femmes[1389].

En 2008, la Commission a publié la deuxième vague de rapports de suivi de l’avancement de l’évolution des relations entre l’UE et ses partenaires. L’approfondissement progressif de la PEV s’est poursuivi tout au long de 2008, s’appuyant sur les propositions de la Commission de décembre 2007. La Commission considère que malgré un environnement difficile au niveau international, les partenaires ont accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre des plans d’action de la PEV dans plusieurs secteurs clés, reflétant le rôle de cette politique[1390].

En ce qui concerne les réformes politiques effectuées, la Commission a salué l’adhésion du Maroc à la Commission de Venise du Conseil de l’Europe. La Commission considère que ce pays reste un partenaire actif et constructif de la PEV et que ce pays a progressé dans un grand nombre de domaines couverts par le plan d’action. Des avancées sont à signaler, par exemple l’adoption d’un nouveau Code électoral « *renforçant la*

[1387] Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007, COM (2008) 164, p. 4.
[1388] *Ibid*.
[1389] *Ibid*.
[1390] COM (2008) 164 final, *préc*., p. 10.

participation des femmes, des mesures de lutte contre la corruption et l'adhésion à des conventions des Nations unies »[1391]. De plus, il y a eu l'adoption d'un nouveau code électoral *« renforçant la participation des femmes, des mesures de lutte contre la corruption et l'adhésion à des conventions des Nations unies ».*[1392]

Dans le rapport de 2009, la Commission considère que, malgré la persistance des difficultés, les partenaires ont accompli des progrès significatifs. La Commission considère que « *des réformes ont été accomplies dans certains pays*. Pour l'Égypte, la Commission estime qu'il a introduit un ensemble d'amendements à la constitution dans l'optique, notamment, « de *mettre un terme à l'état d'urgence* »[1393]. D*es progrès ont été constatés sur la question des droits des femmes et des enfants.* Pour la Jordanie, des progrès ont été accomplis « *en matière de réforme du système pénitentiaire, de transparence et de lutte contre la corruption* »[1394]. En ce sens, la Commission définit la PEV en tant que « *catalyseur des réformes* »[1395].

En revanche, il faut bien noter la réticence à mettre en avant (comme dans les rapports précédents) les réformes effectuées en évoquant très clairement l'absence de progrès dans d'autres domaines de réformes politiques, surtout lorsque les réformes économiques sont plus signifiantes que les réformes politiques pour l'Égypte[1396], la Tunisie[1397], le Maroc[1398] et la Jordanie[1399]. Malgré les réformes accomplies, la Commission se montre cette fois plus réticente sur l'évaluation des progrès en critiquant indirectement l'absence de volonté des partenaires. Ainsi, elle considère que malgré les réformes accomplies par l'Égypte, beaucoup reste à faire sur d'autres aspects de réformes politiques[1400]. Pour le Maroc, les réformes visant à promouvoir « *la démocratie et les droits de l'homme pourraient être plus*

[1391] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008, COM (2009) 188, p. 6.
[1392] COM (2009) 188, *préc.*, p. 3-4.
[1393] *Ibid*., p. 3-4.
[1394] *Ibid.*, p. 3-4.
[1395] *Ibid.*, p. 1.
[1396] Une harmonisation de la politique fiscale et monétaire et la libéralisation de l'économie en général ont été renforcées par la mise en place de procédures accélérées par les tribunaux de commerce.
[1397] Sur le plan des réformes économiques et réglementaires, ce qui a contribué à la forte croissance de l'économie de la Tunisie et de ses échanges avec l'UE.
[1398] Dans le cadre des négociations sur la libéralisation progressive des échanges de services et sur le droit d'établissement, de même que sur les échanges de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche.
[1399] Dans le cadre de la libéralisation de l'économie et de l'ouverture à la concurrence de certains secteurs tels que les communications électroniques et l'énergie, et en matière de gouvernance environnementale.
[1400] COM (2009) 188, *préc.*, p. 3-4.

ambitieuses ». Pour la Tunisie, la progression en matière de libertés publiques, de démocratie ou de droits de l'homme reste faible[1401]. Pour le Liban, les progrès se révèlent lents dans les domaines des droits de l'homme, de la réforme judiciaire, de la réforme du secteur social et de la réforme réglementaire et administrative[1402].

b) L'incapacité de la PEV à empêcher les violations et à surmonter l'absence de volonté de réformes

Malgré sa vocation à améliorer la situation des droits de l'homme et à renforcer le processus en ce sens, l'expérience des premières années de la mise en place de la PEV nécessite une lecture approfondie. Le bilan de la PEV n'est pas très positif. La période entre 2004 et la fin de 2010 témoigne d'une régression démocratique dans les pays du Sud mais aussi à l'Est dans des pays comme l'Ukraine et en Géorgie. Même si des réformes peuvent être remarquées, rien ne montre que la PEV a eu les effets escomptés sur les processus de réformes par rapport aux résultats obtenus dans le cadre du PEM. Les deux politiques souffrent simultanément aujourd'hui d'ambitions déçues. Les violations des libertés fondamentales ont été, en effet, monnaie courante au sein des pays du Sud et le manque d'engagement sur ce terrain est resté flagrant.

Le rapport de 2008 indique que, malgré les progrès réalisés, les réformes politiques progressent lentement chez les voisins du Sud[1403]. Dans le domaine de la prévention de la torture et des mauvais traitements, la Tunisie et le Maroc n'ont pas effectué de réelles avancées et les inquiétudes sur la liberté de la presse et son indépendance à l'égard du pouvoir en place limitent profondément la liberté d'expression[1404]. Cette situation ne s'est pas améliorée durant les années suivantes. Ainsi, un pays comme la Tunisie, qui participe activement à la PEV, n'a pas effectué de réels efforts afin de mettre en œuvre les dispositions des plans d'action dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme. Le fait que tous les partenaires faisant l'objet de plans d'action aient ratifié la convention des Nation-Unies de 2005 contre la corruption n'empêche pas les indicateurs de perception de la corruption d'enregistrer une tendance générale à l'aggravation de la situation depuis la mise

[1401] Rapport de suivi Tunisie, SEC (2008), p. 2.
[1402] COM (2009) 188, *préc.*, p. 3-4.
[1403] COM (2008) 164, p. 4.
[1404] *Ibid.*, p. 6.

en place de la PEV[1405]. L’exemple tunisien montre que l'amélioration du commerce et de l'investissement entre la Méditerranée et l'UE n'a pas contribué à l’amélioration de la question de droits de l’homme ni à celle de l’État de droit. Au contraire, tandis que le commerce et l'investissement ont connu une croissance soutenue, la situation des droits de l'homme en Tunisie, mais aussi dans la plupart des pays du PEM, s'est détériorée.

Dans le rapport de 2010, plus de cinq ans après la mise en place de la PEV, la Commission dresse un bilan peu encourageant. Elle devient plus explicite dans sa critique que dans le rapport de 2009 en montrant que les progrès réalisés depuis la mise en place de la PEV restent globalement insuffisants : « *Les progrès dans la lutte contre la torture demeurent, toutefois, insuffisants. Des problèmes sérieux persistent également dans de nombreux pays pour ce qui est du respect de la liberté d’expression, notamment dans les médias, de la liberté d’association et de la liberté de réunion. L’espace dont disposent les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits de l’homme demeure abusivement restreint. La peine de mort existe toujours en Algérie, au Belarus, en Égypte, en Israël, en Jordanie, au Liban, en Libye, au Maroc, dans les territoires palestiniens occupés, en Syrie et en Tunisie, et elle est régulièrement appliquée au Belarus, en Égypte, en Libye et en Syrie. En ce qui concerne les demandeurs d’asile et les réfugiés, la plupart des pays de la PEV ne leur fournissent ni l’aide ni la protection adéquate* »[1406].

Cela montre qu’en dépit des progrès significatifs évoqués dans les rapports d’évaluation, la situation des droits de l’homme et de la démocratie reste problématique pour la majorité des voisins du Sud. Les dispositions relatives aux réformes politiques n’ont pas assez avancé, alors qu’elles occupent la plus grande partie des plans d’action. L’équation incitative n’a que partiellement fonctionné et n’a pas prouvé son efficacité face à la difficile mise en œuvre de la conditionnalité négative. Pour la société civile travaillant sur les droits de l’homme, les premiers rapports de suivi ne présentaient pas une évaluation consistante et cohérente de la mesure dans laquelle les priorités en matière de droits de l’homme des plans d’action ont été prises en compte[1407]. À titre d’exemple, le rapport de suivi avec l’Égypte ne

[1405]COM (2010) 207, *préc*., p. 3.
[1406] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil bilan de la politique européenne de voisinage, COM (2010) 207, pp. 3-4.
[1407] Communiqué de presse du REMDH : Le progrès en matière de respect des droits de l’homme doit être une condition à l’approfondissement des relations entre l'UE et ses voisins méridionaux, 10.04.08, http://fr.emhrn.net/pages/511/news/focus/52201.

fait pas référence aux véritables problèmes concernant les droits de l’homme dans le pays et a négligé l’opinion des organisations égyptiennes[1408]. Cette analyse qui dresse les limites du caractère incitatif de la PEV est confirmée par un rapport du REMDH qui considère que la situation des droits de l’homme dans les PMS s’est dégradée au cours des quatre dernières années qui ont suivi la conclusion des premiers plans d’action de la PEV. La région du sud de la Méditerranée continue à être en dessous des normes du droit international pour les droits de l’homme et du droit international humanitaire[1409].

Cela montre que si la PEV a permis de réaliser des progrès non négligeables, elle n’a pas réussi à empêcher la violation des droits de l’homme. De plus, ces progrès notables constatés ces dix dernières années sont liés à des changements internes à l’échelle de chaque pays, et non à la relation active établie à travers les plans d’action. Le plan d’action Jordanie-UE a fortement pris en compte les projets nationaux sur la gouvernance publique et sur la réforme du système judiciaire. Le plan d’action Liban-UE s’est expressément défini comme une réponse de l’UE à la déclaration ministérielle du gouvernement libanais, approuvée par le Parlement fin juillet 2005[1410]. Le plan d’action Maroc-UE répond à l’engagement du gouvernement marocain pour une gouvernance plus décentralisée, une modernisation des prisons et une réforme du Code de la famille.

Si la Commission continue à défendre une position de principe selon laquelle les progrès en matière de réforme politique restent l’élément capital pour améliorer les relations avec les partenaires, la rédaction des rapports montre une tendance à la survalorisation des réformes effectuées[1411]. Rien ne laisse déduire pour l’instant que la PEV, vu sa méthode et ses outils, ait surmonté les problèmes et les obstacles existant déjà dans le cadre du PEM et donne des résultats supérieurs à ceux obtenus dans le cadre euro-méditerranéen préalable. Les rapports sur l’évaluation des plans d’action pointent du doigt les mêmes types de problèmes et de difficultés rencontrés ailleurs. Pour l’instant, la démarche de la conditionnalité politique n’a pas prouvé son efficacité et l’UE n’a pas réussi à imposer à

[1408] Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2008 sur la situation en Égypte, P6-TA-2008-0023.
[1409]Position du REMDH sur la politique européenne de voisinage en vue de la négociation de nouveaux instruments entre l'UE et ses partenaires méditerranéens, *préc*., p. 4.
[1410] Le gouvernement a présenté à la communauté internationale un vaste programme de réformes politiques et économiques essentielles, en septembre 2005. Ce faisant, il s’engage à élaborer un programme politique et économique pluriannuel contenant des mesures de réforme concrètes plus détaillées. Alors qu'entre juillet 2006 et le milieu de l'année 2009, le processus de réforme libanais n’a pas pu démarrer, voire a subi des détériorations surtout après l’adoption d’une loi électorale loin d’être réformée.
[1411]COM (2010) 207, *préc*., p. 4.

travers l’incitation le déclenchement d’un processus de réformes politiques. Vu les résultats accomplis, ceci reste comparable à la réussite déjà présente dans le cadre du PEM, notamment avec le Maroc et la Tunisie qui sont présentés dans les deux cas comme l’exemple de la réussite.

En somme, l’évaluation de l’avancement montre que la thèse selon laquelle l’incitation de la PEV va permettre un renforcement qualitatif du processus des réformes atteint ses limites. Le caractère incitatif de la PEV n’a pas suffi à faire diminuer les violations des droits de l’homme dans la région, car les outils mis à la disposition de l’UE n’ont pas réussi à inciter les partenaires méditerranéens à rompre avec la stagnation du processus de réforme, chose constatée dans le cadre du PEM. En effet, le recours à la conditionnalité positive n’a pas donné les résultats souhaités.

2) La conditionnalité politique de la PEV réduite à une simple fonction d’accompagnement de la volonté de réformes

Pour l’instant, les plans d’action n’ont pas réussi à inciter les partenaires du Sud à entamer des processus de réformes[1412]. La PEV n’a pas un pouvoir politique suffisant pour persuader les gouvernements de s’engager dans la réforme politique et ne semble pas capable de les amener à respecter toutes les priorités énoncées dans les plans d’action. L’analyse de tous les éléments exposés ci-dessous démontre que la conditionnalité positive dépend essentiellement de la volonté préalable du partenaire de s’engager dans un processus de réformes. La réussite de la conditionnalité positive dépend de l’engagement de l’UE et de sa fermeté dans l’évaluation de la mise en œuvre des dispositions des plans d’action. L’absence de priorités fixées et l’abandon des critères de référence ne jouent pas en faveur de la fermeté souhaitée par l’UE. Cette même ligne d’analyse va être défendue par le Parlement européen dans son rapport sur la PEV[1413]. Le Parlement considère que pour que la conditionnalité positive de la PEV prenne la forme d’une incitation pour l’accélération du processus de réformes dans les pays partenaires en vue d’une convergence avec l’UE, elle doit être mise en place « *dans les meilleures intentions et différenciée en fonction des*

[1412] M. COMELLI, *The approach of the European neighborhood policy (ENP): distinctive features and differences with the euro-Mediterranean partnership*, publication Istituto Affari Internazionali, 2005, à consulter sur : http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0545.pdf, p. 10.
[1413] Rapport sur le renforcement de la politique européenne de voisinage (2007/2088(INI)), Commission des affaires étrangères, A6-0414/2007 26.10.2007.

besoins et capacités spécifiques du pays concerné et [ ] s’accompagne[r] du développement d’une vision partagée avec les partenaires dans ses aspects politiques, institutionnels et économiques »[1414].

Le Maroc est souvent utilisé comme exemple pour la réussite de la PEV avec les voisins du Sud. La PEV a permis de définir le futur cadre pour des relations bilatérales exemplaires au niveau euro-méditerranéen, même si la perspective de conclusion du statut avancé au Maroc est récompensée par les résultats déjà obtenus dans le cadre des relations euro-méditerranéennes. En dehors de ces exemples, la conditionnalité politique de la PEV n’a pas conduit à un changement considérable pour les autres pays, et le taux de réussite de la mise en œuvre des plans d’action est toujours comparable avec ce qui existait préalablement lors du PEM. Pour la Tunisie avant 2011, autre pays cité comme exemple de la réussite économique du partenariat, la PEV n’a pas contribué au renforcement du processus de démocratisation. La situation avancée de la Tunisie par rapport aux autres pays est préalable à la mise en place de la conditionnalité positive incitative et reste en principe le fruit des choix politiques pris par le gouvernement.

Cela signifie que la réussite de la conditionnalité dépend partiellement de la volonté des dirigeants et des gouvernements des PPM de s’engager dans un processus de réformes et de démocratisation. L’UE ne souhaite pas exercer la même fermeté qu’avec les pays candidats, et les PPM n’affichent pas une volonté politique de s’engager pleinement dans ce processus. L’UE ne peut pas baser toute sa stratégie sur la conditionnalité politique. D’autres facteurs s’imposent pour être pris en considération, tels que les intérêts économiques, les enjeux stratégiques de l’UE et des États membres dans la région et les divergences intereuropéennes sur les différents dossiers. La PEV devient ainsi une politique à force motrice pour certains partenaires et une politique de *statu quo* pour d’autres. Chacun des partenaires trouvera ses besoins et son positionnement.

La volonté de démocratisation a été préalable à l’ouverture des négociations d’adhésion. Le changement démocratique dans les ex-pays socialistes était une condition nécessaire préalable à l’ouverture des négociations. Le premier critère démocratique de Copenhague de 1993 est venu pour protéger le processus de démocratisation plutôt que pour

[1414] *Ibid*., p. 4.

le promouvoir. La démocratie et l’État de droit ont été instaurés bien avant l’ouverture des négociations d’adhésion. Le processus démocratique, certes incomplet, était un reflet d’un mouvement démocratique interne qui pouvait protéger et inciter à la démocratisation et au processus de réformes. La réussite du processus d’élargissement provient du croisement de deux éléments complémentaires : la volonté de réforme chez les pays candidats et la « *carotte* » de l’adhésion proposée par l’Union. Cette équation pertinente a été décisive pour que les pays de l’Est et du centre de l’Europe réussissent leur intégration dans les processus de réformes démocratiques plus ou moins conformes aux normes communautaires.

Pour l’instant, il est clair que les réformes accomplies se situent plus au niveau économique que politique. Cette absence de vision stratégique globale de la PEV nuit à son attractivité et à sa crédibilité pour les pays européens déçus de ne pas être engagés dans un processus d’élargissement (et le cas échéant de ne pas avoir un calendrier pour une éventuelle ouverture de négociation). Si certains gouvernements des pays européens engagés dans la PEV espèrent que ce rapprochement accompagnera un changement stratégique en vue d’une adhésion, la conditionnalité politique positive perd toute son attractivité en tant qu’incitation aux réformes si elle se limite à une réforme économique.

La PEV devient donc un accompagnateur des pays qui ont décidé de suivre les valeurs de l’UE. Le caractère incitatif entant que déclencheur du processus de réformes n’apparaît pas efficace dans le cas des pays PPM. Avec la PEV, l’UE ne peut plus objectivement imposer ou même encourager les voisins hostiles à la référence, mais seulement accompagner les pays déjà engagés. Elle n’a pas les outils pour changer la donne interne, mais juste pour un accompagnement passif d’un processus national. Ainsi, le mérite des plans d’action de la PEV se limite à accompagner les pays qui sont engagés dans le processus de réforme, ou qui sont intéressés par les réformes (même partielles) pour renforcer les relations avec l’UE, surtout dans les pays de l’Est qui espèrent que leur transformation démocratique facilite leur future adhésion.

En guise de conclusion de ce que nous venons de présenter, nous pouvons affirmer que l’amélioration de l’efficacité de la conditionnalité politique dépendra du degré de clarté. Pour le partenaire, une clarté de la conditionnalité est déterminante pour empêcher toute manipulation de la conditionnalité et l’obliger à respecter les dispositions définies par la PEV. Le manque de clarté laisse une grande marge d’interprétation pour l’UE, mais aussi

pour ses partenaires voisins : il sera difficile pour l’UE d’offrir des contreparties pour un agenda de réformes ambiguës. Réciproquement, il serait aussi difficile pour les pays partenaires de s’engager dans un processus de réformes, alors que les contreparties sont ambiguës et peu intéressantes par rapport aux efforts de réformes exigés. Cela nous amène à dire que la PEV, dépourvue de toute approche stratégique à moyen et à long terme et qui s’est limitée à être une politique d’accompagnement des réformes, avait ainsi placé ses espoirs dans des réformes que les partenaires ne voulaient pas mener[1415]. Elle est devenue une structure bureaucratique et budgétaire qui a essayé de substituer à cette vision stratégique par le partenariat à tout prix[1416].

Section 2 : Le besoin d’une meilleure articulation entre la conditionnalité politique positive et la conditionnalité négative après le « Printemps arabe »

L’article 2 de chacun des accords d’association euro-méditerranéens précise que le respect des droits de l’homme et des principes démocratiques est à la base des politiques menées par l’État. Cette clause, qui constitue un élément essentiel de ces accords bilatéraux, reste l’engagement le plus explicite, clair et efficace quant à la protection des principes démocratiques et des droits de l’homme ainsi que, selon Catherine Flaesch-Mougin, « *la manifestation la plus connue et sans doute la plus emblématique de la conditionnalité politique* »[1417]. La PEV s’est intégrée pleinement à la politique de promotion des droits de l’homme développée dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen mais elle en propose un modèle complémentaire. Chaque plan d’action comporte un chapitre politique où les partenaires s’engagent à effectuer des réformes importantes en matière de démocratisation, d’État de droit et de droits de l’homme.

En effet, même si les mécanismes de la conditionnalité politique des accords d’association restent en vigueur, ils étaient en quelque sorte mis à l’écart bien avant même l’apparition de la PEV. En excluant toute référence à la clause « élément essentiel » et en privilégiant l’approche positive incitative, la mise en place de la PEV a conduit à une

[1415] J. VAQUER I FANES, « La nouvelle Tunisie dans la politique européenne de voisinage. *in L’Union Européenne et la Tunisie nouvelle, préc.*, p. 55.
[1416] *Ibid.*
[1417] C. FLAESCH-MOUGIN, *La conditionnalité dans les relations de l’Union européenne avec les États et groupements latino-américains, préc.*, p. 380.

marginalisation additionnelle du recours à la conditionnalité négative (§ 1). Cependant, la vague de démocratisation dans les pays arabes change la donne et nécessite une nouvelle approche de la question de la conditionnalité. Une action plus cohérente de l’UE pour la promotion du processus de réformes nécessite une meilleure articulation entre les deux facettes de la conditionnalité politique après le « Printemps arabe » (§ 2).

§ 1. - Une marginalisation additionnelle du recours à la clause des accords d'association après la mise en place de la PEV

La conditionnalité politique euro-méditerranéenne a été profondément modifiée par l’entrée en jeu de la PEV. Ainsi, alors que le processus de Barcelone a présenté le principe de « conditionnalité négative » dans le cadre des accords d’association euro-méditerranéens faisant partie de la dimension régionale partenariale, la PEV est explicitement fondée sur le principe de conditionnalité positive à la fois incitative et différenciée[1418]. En privilégiant la conditionnalité politique positive et en excluant le recours à la conditionnalité négative (A), la PEV a été un moyen indirect de marginalisation supplémentaire pour la conditionnalité négative (B).

A. L’exclusion de toute référence explicite à la conditionnalité négative dans la PEV

Alors que le PEM prévoit des mesures de sanctions à chaque fois que la clause élément essentiel n’est pas respectée, la PEV envisage un système incitatif par la politique du « donnant-donnant ». Les mécanismes de la conditionnalité politique négative inscrite dans le cadre des accords d’association euro-méditerranéens sont toujours en vigueur. Or, avec le déploiement des mécanismes de la conditionnalité positive dans le cadre de la PEV, il n’était pas nécessaire d’ajouter aussi les dispositions d’une conditionnalité négative. La conditionnalité négative est totalement exclue de la PEV et n’a pas été l’occasion d’une nouvelle rédaction de la conditionnalité politique introduite par les accords d’association. Toute référence aux articles 2 des accords bilatéraux est absente des plans d’action. Cela reflète la reconnaissance par l’UE, et notamment par la Commission, que l’exportation de la

[1418] R. DEL SARTO et T. SCHUMACHER, *From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighborhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, *préc.*, p. 29.

démocratie n’a pas fonctionné et que la Commission elle-même ne dispose pas des moyens pour appliquer une conditionnalité négative[1419].

En effet, pour la communication de 2003, l’UE devait partir du principe que les institutions nationales doivent être capables de mener à bien la transition de manière à se conformer aux normes et obligations internationales, qu’elles soient de nature politique ou juridique, ou qu’elles aient trait aux droits de l’homme. La capacité des partenaires à s’engager dans un processus de réforme rapide et de transition profonde varie et est, dans certains cas, limitée. Ils doivent faire preuve d’un engagement solide à renforcer leur capacité administrative, institutionnelle et juridique. L’UE n’a, par conséquent, d’autre choix que d’adopter une démarche progressive.

Cette approche se croise avec l’analyse de certains auteurs qui considèrent que la suspension de l’assistance communautaire en cas de violation des droits de l’homme par un État récipiendaire neutralise la capacité de la Communauté à influer sur le rétablissement de la stabilité[1420]. Les formes traditionnelles de conditionnalité politique n’offrent pas de réponses adéquates aux régressions démocratiques et aux crises de gouvernance. Les nouvelles formes de conditionnalité positive, fondées sur des mécanismes de soutien et d’encouragement et sur la sélectivité de l’aide, garantissent de meilleurs résultats si elles sont correctement appliquées[1421].

B. Le déséquilibre entre la conditionnalité positive de la PEV et la conditionnalité négative du PEM affectant la cohérence de l’action de l’UE

Suite au constat d’échec du Partenariat dans le domaine des droits de l’homme, des aménagements ont été réalisés par le biais de la Politique européenne de voisinage. Un fonctionnaire de la Commission[1422] affirme que la conditionnalité positive de la PEV, notamment la gestion de la mise en œuvre des plans d’action, est considérée comme plus efficace que la conditionnalité politique des accords d’association. Pour la Commission, l’adoption des plans d’action sert aussi à atténuer la conditionnalité politique négative

[1419] R. BALFOUR et A. MISSIROLI, *Reassessing the European Neighborhood Policy*, *préc.*, p. 21.
[1420] C. SANTISO, « Sisyphus in the Castle : Improving European Union strategies for democracy promotion and governance conditionality », *European Journal of Development* Research, Ed. Frank Cass, London, Vol. 15, n° 1, p. 13.
[1421] *Ibid*., p. 3.
[1422] Voir E. TULMETS, « Can the Discourse of soft power help to bridge its capability-expectations Gap ? », (2007) 7, *European Political economy review*, pp. 195-226.

inscrite dans les accords d’association qualifiée de trop unilatérale[1423]. Rien ne prouve toutefois que la conditionnalité politique positive soit moins unilatérale que celle de l’accord d’association[1424]. Le recours à la conditionnalité positive devient, en quelque sorte, un moyen passif et très limité pour entraîner des changements. Si la différenciation de la PEV apporte des avantages pour les pays qui souhaitent renforcer les liens avec l’UE à travers les réformes politiques, elle empêche le blocage total ou partiel. Or, le problème reste donc qu’avec l’absence ou la réticence à utiliser la conditionnalité négative, la PEV ne donne aucun indice sur les moyens susceptibles d’exercer une pression sur les pays hostiles aux réformes ou ceux violant les principes et les valeurs communes partagés avec l’Union.

Alors que la conditionnalité politique juridiquement encadrée par les accords d’association est une manifestation de la volonté simultanée des partenaires, de la CE et des États membres, la PEV est une politique unilatérale gérée par la Commission et qui repose essentiellement sur la bonne volonté du partenaire de s’engager dans un processus de réformes et de démocratisation[1425]. Il est clair que le degré d’engagement de l’UE et de ses États membres est moins élevé avec moins de risques de perturbation de leurs relations politiques et économiques avec les pays voisins. Les incitations ne sont pas forcément une aide coûteuse pour l’UE. Au contraire, elles lui sont bénéfiques et prennent la forme d’une accélération de la libéralisation commerciale[1426]. En effet, même si l’incitation se traduit par une augmentation de l’aide octroyée aux pays voisins, cela restera moins coûteux politiquement et économiquement que le risque d’imposer des sanctions à travers des mesures appropriées. La conditionnalité politique positive ne peut être efficace qu’en présence d’objectifs clairs et de méthodes de mise en œuvre définies.

En pratique, cela n’a pas été respecté. Ainsi, lorsqu’un pays tel que la Tunisie a exprimé, dès 2008 à l’occasion du Conseil d’association, son intérêt à rehausser ses relations avec l’UE, les organisations de défense de droits de l’homme en Méditerranée ont estimé que la détérioration de la situation des libertés et des droits fondamentaux ne permettait pas

[1423] *Ibid*., p. 207.
[1424] S’il reste vrai que la prise de mesures appropriées est, en fin de compte, une procédure interne au Conseil, elle est précédée par une période de concertation avec les pays partenaires. Surtout que la PEV reste, par sa nature, un instrument européen non conventionnel que les partenaires s’approprie *a posteriori* dans le cadre des plans d’action. Le caractère unilatéral de la prise de mesures appropriées ne justifie pas la mise à l’écart de la clause, surtout que l’évaluation de la mise en place des plans d’action reste un exercice assuré par la seule Commission.
[1425] Comme nous l’avions déjà vu dans le Chapitre précédent.
[1426] A. TOVIAS, *Le Processus de Barcelone : défis et perspectives*, *préc.*, p. 122.

le renforcement des relations UE-Tunisie au regard des principes de la PEV, notamment l’engagement en faveur des valeurs communes[1427].

Ainsi, la conditionnalité politique positive conçue pour sortir de l’impuissance de la conditionnalité politique négative se retrouve face au même dilemme d’inefficacité. C’est un nouveau retour vers les mêmes arrangements qui conviennent à toutes les parties, mais avec une efficacité réduite au minimum. La Commission se félicite des avancées dans l’engagement des partenaires dans un processus de réformes économiques et politiques. Les voisins méditerranéens du Sud ont accepté cette politique sans grand enthousiasme, car ils veulent le rapprochement avec l’UE et son rattachement à elle pour des raisons stratégiques, économiques et financières, sans pour autant être engagés sérieusement dans un processus de réformes politiques.

§ 2. - La valeur ajoutée des communications de 2011 : vers une meilleure articulation des actions de l’UE combinant les deux facettes de la conditionnalité politique?

En 2011, le « Printemps arabe » a ouvert la voie à une nouvelle ère d’expansion démocratique dans le Monde Arabe. Cette vague exprime les opinions des habitants d’une série de pays de la Méditerranée, en particulier les « républiques post-autoritaires » (Tunisie, Égypte, Yémen, Libye et Syrie). Les peuples de la région ont, dans ce sens, exprimé leur choix de trouver un nouvel élan politique qui ne reste pas exclusivement et seulement emprisonné dans des prises de position en ce qui concerne le conflit israélo-arabe et la lutte contre le terrorisme. À ce stade, le « Printemps arabe » est une opportunité historique pour donner une légitimité méditerranéenne, et pas seulement européenne, à l’ensemble de l’acquis de Barcelone, notamment la question de la démocratie ainsi que le développement économique et social. Ainsi, ces événements ont opportunément permis de relancer le débat et confirment notre analyse sur l’importance de l’équilibre à entretenir entre une action incitative et ferme dans les relations euro-méditerranéennes (A). La réaction de la Commission n’a pas tardé en adoptant, juste après les événements, des communications qui constituent la première manifestation d’un ajustement de son action en vue d’un équilibre entre fermeté et incitation (B).

[1427] Lettre ouverte à l’occasion du Conseil d’association UE- Tunisie, par les représentants du Réseau euro-méditerranéen des droits de l’Homme (REMDH), de l’Organisation mondiale contre la Torture (OMCT) et de la Fédération internationale des ligues des droits de l’Homme (FIDH), Bruxelles, 29 avril 2010.

A. L’importance de l’interdépendance entre la conditionnalité négative et positive dans les relations euro-méditerranéennes

La conditionnalité telle que prévue dans la version initiale du PEM et dans la PEV n’a pas donné ces fruits. Elle n’a pas incité les pays tiers méditerranéens à s’engager dans un processus démocratique[1428]. Les pays arabes sud-méditerranéens ont certes été touchés par l’importance et la nécessité du changement et des réformes, mais insistent cependant sur le fait que le processus devait émerger de l’intérieur, sans aucune intervention de l’extérieur, rejetant ainsi le concept de conditionnalité, qu’elle soit positive ou négative. Le choix entre la conditionnalité politique négative ou positive est une question de choix politique qui se situe entre l’engagement sur des objectifs communs incitatifs et la prise de mesures en cas de violation[1429].

De ce fait, l’optimisation passe à travers la mise en place d’un cadre de conditionnalité efficace synthétique entre la conditionnalité négative du PEM et la conditionnalité positive. À cet égard, la conditionnalité politique de la PEV prend tout son intérêt et la conditionnalité négative nécessite une nouvelle mise en place et un élan efficace pour peser sur les pays qui se désistent quant à l’engagement effectif dans un processus de démocratisation. L’efficacité de l’action de l’UE nécessite donc la rupture avec la logique de l’opposition des deux formes de conditionnalité. Seule la mise en place des deux mécanismes en parallèle garantit la cohérence de l’action de l’UE.

Ainsi, la question ne se pose pas sur la primauté de l’une sur l’autre, mais plutôt sur comment et quand agir. La meilleure forme de conditionnalité à mettre en œuvre relève d’une combinaison équilibrée entre son aspect positif et négatif. En effet, la conditionnalité positive telle qu’appliquée dans la région méditerranéenne n’est pas suffisamment engagée et ne contribue pas, en l’état, à fournir l’élan nécessaire aux réformes structurelles nécessaires. La sollicitation des deux formes de conditionnalité devient indispensable à la réussite du processus. Il est important de pourvoir à une aide régulière et sur le long terme, dans la mesure où le processus de réforme requiert des aménagements progressifs. En même temps, il est indispensable d’imposer des limites, de mettre en place un système de sanction

[1428] Le dialogue politique et de sécurité euro-méditerranéenne, Ahmed Driss, dossier MED 2009, « Du Processus de Barcelone à l’Union pour la Méditerranée », IEMED, p. 100.
[1429] Surtout que l’UE est restée toujours bien loin de la méthode américaine d’une intervention militaire justifiée par le changement démocratique.

claire et de l’appliquer. Seule l’association des mécanismes de la conditionnalité négative est susceptible de remettre la conditionnalité positive à sa juste place, à savoir une incitation et non pas un simple mécanisme d’accompagnement des réformes en place.

B. Vers des ajustements du cadre relationnel avec une conditionnalité cumulative à double facette positive et négative ?

Suite aux événements qui ont frappé certains pays du Maghreb et du Moyen-Orient depuis le « Printemps arabe », les États-membres semblent avoir pris conscience des faiblesses de la politique de l’UE à l’égard de la Méditerranée. Les faiblesses sont de plus en plus flagrantes, et la réforme de toute l’action de l’UE s’impose afin d’assurer une politique plus cohérente. La réponse de l’UE n’a pas tardé face aux événements qui se sont déroulés et se déroulent toujours dans le Monde arabe en général et en Méditerranée. Pour la Commission, l’ampleur des événements[1430] du « Printemps arabe » justifie[1431] que l’UE examine avec un « œil neuf » les relations qu’elle entretient avec ses voisins[1432]. En plein milieu des événements du « Printemps arabe », la Commission a courageusement publié simultanément deux communications. La première communication « *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée* »[1433], publiée en mars 2011, n’a pas eu le recul nécessaire pour prendre en compte les nouvelles données. Toutefois, la Commission a pertinemment décrit ces événements en leur attribuant une valeur historique qui aura un impact non seulement sur le Monde arabe, mais aussi sur le monde tout entier. C’est avec la deuxième communication publiée en mai 2011 et intitulée « *Une stratégie nouvelle à l’égard d’un voisinage en mutation* », que la Commission va réussir à prendre du recul face aux événements et à dresser une première lecture de l’impact du « Printemps arabe » comme étant une nouvelle donne politique pour les années à venir.

[1430] Le renversement des régimes répressifs en place depuis de longues années en Égypte et en Tunisie, le conflit militaire actuel en Libye, et les conflits de longue durée qui persistent dans la région.
[1431] Vu les résultats mitigés qui ont précédé ces événements et l’effet domino non attendu d’une immolation d’un jeune Tunisien, le recours au terme « justification » semble inapproprié. En effet, à partir de janvier 2011, date de la chute du régime du président tunisien Ben Ali, la suite des événements a impliqué voire imposé le réexamen des relations de l’UE avec ses partenaires voisins méditerranéens.
[1432]Communication Conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : » Une stratégie nouvelle à l’égard d’un voisinage en mutation », COM(2011) 303, Bruxelles, le 25/05/201, p. 1.
[1433] « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM (2011) 200 final du 8 mars 2011.

Il s’agit de mettre en application, dans les relations établies par la PEV, l’équilibre entre la conditionnalité positive et la conditionnalité négative. Cet équilibre peut être atteint si la Communauté respecte les critères établis pour définir les réussites et les échecs des partenaires, et si elle en tire des conclusions proportionnelles, mais effectives. Ces communications sont donc une première tentative pour ajuster son action. Cela passe, d’une part, par l’amélioration de la conditionnalité de la PEV en donnant plus d’incitation pour les pays engagés dans le processus de démocratisation (1) et, d’autre part, par un certain degré de fermeté avec les pays qui continuent à ne pas respecter leurs engagements politiques et conventionnels (2).

1) L’amélioration de l’incitation pour les pays engagés dans un processus de démocratisation

La Commission semble prendre conscience des lacunes de la PEV et propose aux partenaires une concentration sur un nombre limité de priorités à court et à moyen terme, assorties de critères de référence plus précis et d’un calendrier d’action plus clair[1434]. Il était nécessaire que l'UE recadre son offre avec de nouvelles initiatives en insistant sur la notion de dialogue et de responsabilité mutuelle à travers l'introduction d'un nouveau concept connu sous le nom de « *more for more* » (donner plus pour recevoir plus) (a), mais aussi à travers une fixation plus claire de critères de référence (b).

a) Le concept « more for more »

Dans une phase de démocratisation, la conditionnalité incitative de la PEV prend tout son sens afin d’accompagner et de renforcer un processus déjà en marche, comme cela a été le cas avec les pays PECO. La PEV peut accompagner des pays en pleine démocratisation, les aider à consolider leur démocratie et les accompagner à travers un soutien politique aux réformes, des programmes, des allocations. La Commission recadre d’une manière plus explicite sa vision de la conditionnalité positive de l’UE. Le terme conditionnel est utilisé pour la première fois en précisant que l*e « renforcement du soutien de l’UE à ses voisins est*

[1434] Communication de la Commission « Une stratégie nouvelle à l’égard d’un voisinage en mutation », COM(2011) 303 du 25 mai 2011, p. 21.

conditionnel et dépend des progrès accomplis en ce qui concerne l'établissement et la consolidation de la démocratie, ainsi que le respect de l'État de droit »[1435.]

La nouvelle politique a mis le principe « more for more » au centre de son action, selon lequel les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE[1436]. Cela signifie que seuls les partenaires souhaitant s'engager dans des réformes politiques et respecter les valeurs universellement reconnues des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit peuvent bénéficier des aspects les plus avantageux de la politique de l'Union, notamment l'intégration économique, la mobilité des personnes (partenariats pour la mobilité) et un plus grand soutien financier de l'UE. Par ailleurs, l'UE réagira aux violations des droits de l'homme et des normes démocratiques en réduisant ses engagements[1437].

Dans cet objectif, la Commission propose une amélioration de l'incitation à travers « *une augmentation des crédits en faveur du développement social et économique, un élargissement des programmes de renforcement en profondeur des institutions, un accès au marché plus étendu, un financement plus important des investissements par la BEI et un plus grand encouragement à la mobilité* »[1438]. Elle précise que l'aide sera plus importante à chaque fois que les réformes internes progresseront efficacement[1439]. Ainsi, dans le cadre du programme SPRING, l'Union européenne va allouer des ressources supplémentaires à hauteur de 350 millions d'euros pour les « *partenaires engagés dans la démocratisation profonde et avec un engagement fort et durable de réforme* »[1440]. Cela inclut 65 millions d'euros engagés en 2011 et 285 millions d'euros en 2012[1441].

[1435] COM(2011) 303, *préc*., p. 6.
[1436] COM(2011) 303, *préc*., p. 7.
[1437] JOIN(2012) 14 final, *préc*., p. 4
[1438] Communication Conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », COM(2011) 303, Bruxelles, le 25/05/2011, p. 6.
[1439] *Ibid.*
[1440] Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING), à consulter sur : http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf
[1441] Une partie de ces budgets doit être diffusée par le biais de la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Cependant, ces innovations introduites dans la PEV sont restées modestes, bien que non négligeables. Malgré la volonté affichée et les véritables efforts de l'UE pour la révision de la PEV en renforçant ses outils après les évènements de 2011, la nouvelle approche introduite ne représente pas une innovation dans le cadre de la PEV. La nouvelle communication ne fait que réaffirmer les principes fondateurs de la PEV, notamment la conditionnalité politique positive et la différenciation en engageant plus de fonds pour les réformes, et ne représente en l'occurrence aucune nouveauté, pas de remise en cause de la conditionnalité, rien de nouveau, une confirmation de la conditionnalité politique positive. En ce sens, c’est plus un approfondissement quantitatif qui confirme la méthode précédente qu'une réelle modification conceptuelle.

Pour comprendre cela, il faut bien noter qu’en réalité, la rapidité de la publication de la première communication ne s’explique pas seulement par la volonté de répondre à la nouvelle donne[1442]. Ces événements vont correspondre à la volonté de la Commission qui avait déjà prévu une révision de fond de la PEV pour mai 2011, semblable à celle réalisée en 2007. En effet, comme ces événements ont coïncidé avec les travaux de révision de la PEV, le débat s’est focalisé sur la nécessité d’une réaction de l’UE[1443]. Cela explique pourquoi, en fin de compte, ces propositions qui étaient le résultat d’une réflexion préalable au Printemps arabe et qui ont été présentées comme la réponse aux changements en cours, ne témoignent pas d’un changement profond et qualitatif. Ce principe « more for more » n’est en fait qu’une reformulation de la conditionnalité positive et un rehaussement quantifié de la contrepartie qui reste dans la logique initiale de la PEV et ne prend pas en compte, en réalité, l’ampleur des changements en cours.

b) La fixation de nouveaux critères de référence

Si le respect des droits de l’homme est au cœur de la PEV, il n’en reste pas moins que les documents ont toujours été marqués par l’absence de réels critères de référence permettant une évaluation et un suivi efficaces pour le contrôle des progrès réalisés[1444]. Comme nous l’avions déjà vu dans la Section précédente, avec l’absence de critères de

[1442] J. VAQUER et I. FANES, « La nouvelle Tunisie dans la politique européenne de voisinage. *in L’Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé*, (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la *Revue Trimestrielle Études Internationales* n° 120 3/2011, octobre 2011, p. 55-56.
[1443] *Ibid.*
[1444] COM(2011) 303, *préc.*, p. 20.

référence bien clairs, l'évaluation du respect des engagements des plans d’action eux-mêmes a manqué de précision. Seules des références concrètes bien définies permettront la détermination des « récompenses » promises par la Communauté et les résultats obtenus, qu’ils soient positifs ou négatifs, devraient être rendus publics, et les progrès et échecs clairement identifiés. Il serait judicieux de préciser les objectifs de démocratisation des plans d’action et de les inscrire dans un cadre très concret. Ainsi, pour chacun des objectifs et pour chacune des mesures intégrées dans les chapitres relatifs à la démocratisation, les informations concernant les différentes étapes et les mécanismes, les plannings et échéances, les acteurs, le budget et les critères mesurables pour évaluer les progrès réalisés, doivent être clairement fixés[1445].

Consciente des lacunes de la méthode initiale, la nouvelle communication propose aux partenaires de focaliser les réformes sur un nombre limité de priorités à court et à moyen termes en fixant des critères de référence « *plus précis et un calendrier d'action plus clair* »[1446]. Ainsi, les nouveaux plans d'action et l'aide de l'UE relevant de la PEV « *sur un plus petit nombre de priorités, assorties de critères de référence plus précis* »[1447] permettront une amélioration de l'évaluation du progrès. Sur la base des rapports annuels de suivi : « *les résultats obtenus par les partenaires en matière de réforme au cours de la période 2010-2012 seront pris en considération lorsqu’il s’agira de déterminer les dotations financières par pays pour 2014 et au-delà* »[1448].

Pour cela, cinq principaux critères de référence sont définis : des élections libres et régulières, la liberté d'association, d'expression et de réunion, ainsi que la liberté de la presse et des médias ; l'administration de l'État de droit par un pouvoir judiciaire indépendant et le droit à un procès équitable ; la lutte contre la corruption ; la réforme du secteur de la sécurité et l'établissement d'un contrôle démocratique des forces armées et de sécurité[1449]. Sur la base des critères de référence de la communication de mai 2011, un programme dit « SPRING »

[1445] K. KAUSCH, *How serious is the EU about supporting democracy and human rights in Morocco*?, democracy working papers, p. 3, 1er mai 2008, publié par le Conseil européen des relations étrangères et par FRIDE (Fondacion para las relaciones internacionales y el dialogo exterior, p. 11.
[1446] COM(2011) 303, *préc.*, p. 21.
[1447] COM(2011) 303, *préc*., p. 20.
[1448] *Ibid*.
[1449] COM(2011) 303, *préc.*, p. 4.

est mis en place[1450]. Ainsi, même si les plans d'action ont été adoptés avec les anciens régimes, il serait plus judicieux d'inscrire de nouvelles allocations pour l'accompagnement de la transition démocratique dans des cadres bilatéraux de la PEV.

En effet, il serait préférable de placer les critères de référence des nouvelles aides financières européennes dans la continuité des réalisations antérieures, et d'éviter au mieux de les bâtir sur la base des outils unilatéraux européens tels que la communication de 2011 ou les critères d'allocation du programme SPRING. En d'autres termes, une meilleure responsabilisation et, en l'occurrence, une meilleure appropriation passeront par l'alignement des méthodes d'allocation de ces programmes sur les critères de référence de la deuxième vague des plans d'action négociés et adoptés mutuellement avec le partenaire. Cela nécessite que la révision des plans d'action veille à adopter des dispositions qui reflètent réellement l'appropriation nationale, chose qui ne sera pas intégralement respectée ultérieurement[1451], comme nous avons pu le voir.

2) L'insuffisance de fermeté avec les pays ne respectant pas leurs engagements

Auparavant, l’UE avait appliqué, au nom de la Realpolitik et pour des raisons liées à la coopération sécuritaire, une politique de doubles standards. À plusieurs reprises, elle a évité d’aller loin dans ses critiques des régimes tant à l’égard des violations des droits de l’homme que de la corruption des classes dirigeantes (surtout en Tunisie et en Égypte). Or, le Printemps arabe a bien réussi à imposer une révision et une remise en question de la

[1450] Les informations mises à disposition par l'UE sur SPRING donnent les critères suivants: des élections libres et justes, la liberté d'association, d'expression et de réunion et la liberté de la presse et des médias; la primauté du droit administré par un pouvoir judiciaire indépendant et le droit à un procès équitable; le combat contre la corruption, la réforme du secteur de la sécurité et du droit d'exécution (y compris la police) et le mise en place d'un contrôle démocratique sur les forces armées et de sécurité (Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING), *préc.*, point 3.6.

[1451] Il y aurait besoin d'une amélioration de la clarté par l'Union européenne en ce qui concerne la sélection des pays qui recevront des fonds supplémentaires et les fondations permettant d'évaluer la performance des pays bénéficiaires, et il faudrait préciser les moyens appliqués et les conditions basées sur le respect des droits de l'homme, le progrès démocratique et la primauté du droit.

politique de l’UE dans la région et à « *revisiter sa politique et accompagner les processus de transition d’une manière constructive* »[1452].

Ainsi, la Commission semble avoir pris conscience de l’effet néfaste de l’absence de critères de référence sur la clarté de l’incitation aux réformes, et confirme dans ce sens notre analyse présentée dans le Chapitre précédent. À côté de l’amélioration de l’incitation, on note aussi une modeste référence à une forme de sanction. Si les pays ne sont pas engagés dans un processus démocratique et si les réformes n’ont pas eu lieu, l’UE « *réexaminera, voire réduira, le niveau de son aide* »[1453]. L’UE poursuivra sa stratégie consistant à limiter ses relations avec les gouvernements qui commettent des violations des droits de l’homme et des normes démocratiques, notamment en adoptant des sanctions ciblées ainsi que d’autres mesures stratégiques. Il s’agit de mettre en application dans les relations un équilibre entre la conditionnalité positive (en incitant les pays qui sont engagés dans le processus de démocratisation), et la conditionnalité négative (par un signal politique fort en montrant la volonté et la possibilité d’avoir recours à la clause en cas de violation).

Toutefois, sa position reste peu claire sur les sanctions concernant les pays qui continuent à ne pas respecter les droits de l’homme, alors que le processus de démocratisation interne est déjà en marche dans un bon nombre de pays de la Méditerranée[1454]. La place de la conditionnalité négative dans la communication de

[1452] I. SCHÄFER, « Une politique européenne de voisinage réformée et la nouvelle Tunisie », *in L’Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé*, (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la *Revue Trimestrielle Études Internationales* n° 120 3/2011, octobre 2011, p. 77-78.
[1453] *Ibid.*
[1454] La Commission serait-elle amenée à proposer une approche définissant clairement sa double action en faveur des réformes après la vague de démocratisation dans le Sud de la Méditerranée ? Dans cette démarche, la réforme du système financier unilatéral de l’UE peut servir d’exemple pour l’amélioration de l’interaction entre les deux conditionnalités positive et négative. Selon Catherine Flaesch-Mougin, la réforme de l’aide financière extérieure de 2006 avait pour objectif de garantir la cohérence entre le respect des engagements dans le cadre des accords d’association et l’efficacité des aides *qui sera ajustée à la hausse ou la baisse en se basant sur les progrès accomplis* (C. Flaesch-Mougin, *La conditionnalité dans les relations de l’Union européenne avec les États et groupements latino-américains*, *op. cit.*). Le règlement de l’instrument financier de la PEV confirme la possibilité de mener une politique plus cohérente entre les deux conditionnalités. Le document a réussi à tisser un lien de cohérence dans un même cadre entre le devoir de respecter des principes et la fermeté de la sanction en cas de violation. Cela permet aux programmes d’œuvrer dans la compatibilité entre les engagements dans les accords bilatéraux conclus notamment en matière des droits de l’homme et de la démocratie comme incarnation de la conditionnalité négative.

2011 reste peu claire et persiste à ignorer toute référence à la clause. En effet, si la démarche incitative est pertinente pour accompagner les pays dans la période post-autoritaire, son efficacité reste limitée voire contreproductive avec les pays non engagés pour l'instant dans un processus de démocratisation. L'appui à la démocratie risque de ne pas prendre sa légitimité tant que la clause « élément essentiel » n'aura pas retrouvé sa place au centre du dialogue politique avec les PMS. Les derniers événements dans le Monde arabe sont là pour confirmer le besoin de réactiver les mécanismes de la conditionnalité politique des accords d'association. La réactivation de ce mécanisme permettrait à l'UE de répondre aux attentes des populations, et de rompre avec la position selon laquelle la question démocratique est une ingérence occidentale dans les pays du sud de la Méditerranée. Toutefois, les espoirs des premiers mois après les soulèvements populaires devraient être observés avec plus de précaution. Si la perspective à long terme montre que les pays de la Méditerranée avancent dans la voie de la démocratisation, le processus reste fragile.

Pour l'instant, le processus de transformation dans la région reste ouvert à une multitude de scénarios : soit la voie de démocratisation inspirée du modèle de la Turquie, soit un retour à une autre autocratie militaire en cas d'échec du changement démocratique, avec le danger des dérives autoritaires des parties islamistes au pouvoir[1455]. Cela impose à l'UE une attitude plus ferme et plus exigeante avec l'ensemble des voisins méditerranéens ; elle ne peut pas prendre le risque de se limiter à une approche incitative et doit mener une action plus cohérente avec les PMS qui ne montrent pas leur volonté de s'engager dans un processus, mais aussi conserver un regard critique et hostile sur toute dérive autoritaire dans les pays en voie de démocratisation où le processus reste fragile (Tunisie, Égypte, Libye et en partie le Maroc).

La nouvelle approche de l'action de l'UE en la matière ne peut s'avérer fructueuse en se limitant seulement à l'amélioration de l'incitation, elle doit montrer une certaine fermeté et rester vigilante face aux risques de régression démocratique (l'arrivée des islamistes au pouvoir en Égypte et en Tunisie, le coup d'État en Égypte…). En premier lieu, il est

[1455] I. SCHÄFER « Une politique européenne de voisinage réformée et la nouvelle Tunisie », *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé, préc.*, p. 69.

nécessaire de redéfinir la relation avec le cadre bilatéral du PEM. Ainsi, tout en restant prudente sur les impacts de la conditionnalité élément essentiel, il est crucial que l'UE affiche sa volonté politique d’avoir recours à la conditionnalité politique élément essentiel inscrite dans les accords d'association lorsqu'un pays partenaire ne respecte pas ses engagements : qu’il continue à violer gravement les droits de l'homme et les principes démocratiques, ou qu’une régression démocratique ait lieu alors qu’il s’est engagé dans un processus de démocratisation.

Il devient aussi nécessaire que la PEV s'harmonise avec les objectifs du dialogue dans le cadre multilatéral des relations euro-méditerranéennes. Ainsi, pour plus de cohérence, on peut se demander s’il ne serait pas fructueux que les différentes instances du PEM s'adaptent à la culture méthodologique et terminologique de la PEV, et alignent leurs positions avec les exigences politiques et juridiques du respect de la conditionnalité politique positive incitative et son application différenciée. Cela concerne à la fois les conférences ministérielles euro-méditerranéennes, mais aussi le secrétariat de l'UpM, le forum civil euro-méditerranéen, l'APEM. Pour l'instant, avec le concept « more for more » de la communication de 2011, l'UE évite toujours d’avoir recours, même implicitement, à une conditionnalité négative, et reste fidèle à la démarche initiale de la PEV selon laquelle sa réponse active se focalise sur le caractère « positif incitatif ». Dans les nouvelles allocations financières à l'égard de la région, l'UE continue à privilégier l'approche incitative comme moyen de soutien au processus de démocratisation.

Plusieurs propositions peuvent être mises en place afin d’améliorer l’application de la clause. Le Parlement avait déjà proposé plusieurs aménagements passant par l’établissement de mécanismes spécifiques et indépendants permettant une application effective et plus efficace de la clause. Ceci impliquerait également la volonté de suspendre un accord de façon immédiate et temporaire. En effet, l’UE doit être capable de « *réagir rapidement et efficacement en cas de violations graves et persistantes des droits de l’homme et des*

principes démocratiques »[1456], ce qui, selon le Parlement, n’a pas été souvent le cas[1457]. Ceci devrait s’accompagner d’une application transparente et non discriminatoire des clauses de conditionnalité : imposer sans que des différences soient faites en fonction de l’État violateur ou de son niveau de développement, mais en fonction de la nature et de l’amplitude de la violation invoquée[1458]. Dans une précédente résolution de 2004, le Parlement avait insisté, en vain, sur « *la nécessité d’un réexamen à mi-parcours de l’article 2 des différents accords d’association avec les pays méditerranéens afin d’évaluer si les droits de l’homme, et en particulier ceux des femmes, ainsi que les principes démocratiques sont pleinement respectés dans le cadre de ces accords* »[1459].

[1456] Résolution de 1995 sur la Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l’homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, paragraphe B. (COM(95)0216 - C4-0197/95).
[1457] Résolution du Parlement européen de 2005, *préc*., paragraphe D.
[1458] Résolution du Parlement européen de 1995, *préc*., paragraphe L.
[1459] Résolution du Parlement européen du 12 février 2004 sur les Actions menées par l’UE dans le domaine des droits de l’homme et de la démocratisation en coopération avec les partenaires méditerranéens. Résolution du Parlement européen sur l’initiative visant à donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l’Union européenne dans le domaine des droits de l’homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens, JO C 97 E du 22.4.2004, p. 656.

CONCLUSION DU TITRE 1

Plus de dix-sept ans après le lancement du Partenariat euro-méditerranéen, et neuf ans après la mise en place de la PEV, la situation des droits de l'homme au sud de la Méditerranée ne s'est pas améliorée. Les objectifs de la Déclaration de Barcelone n'ont pas trouvé d'échos du fait de la redéfinition des priorités du Partenariat par ses membres. Certes, les instruments régionaux comme les instruments bilatéraux ont permis d'établir des relations continues et d'institutionnaliser le débat autour de la question des droits de l'homme, mais peu de résultats furent concrètement réalisés.

En se basant sur la conditionnalité politique positive, l'UE envisage l'intégration et la convergence avec le modèle européen en exportant les méthodes et les instruments de l'élargissement, mais en écartant la possibilité d'une future adhésion des pays voisins. Incontestablement, la PEV a réussi à donner un nouvel élan à cette coopération politique, économique et sécuritaire. Toutefois, cette dynamique atteint ses limites avec les voisins du Sud et ne parvient pas, seule, à être le levier du développement de ces relations. En effet, avec l'absence de perspective d'adhésion et l'insuffisance de la contrepartie proposée, l'attractivité de la PEV est atténuée. De plus, en raison du manque de hiérarchie entre les actions prioritaires et de termes de référence bien définis, la conditionnalité politique ne peut pas être opérationnelle sur la totalité des actions dans tous les domaines. La « carotte » posait l'équation suivante : l'approfondissement des relations économiques et le rapprochement du marché intérieur du côté de l'UE en échange des réformes politiques accomplies par les pays voisins. Mais les actions de réformes politiques se transforment progressivement en principes fondamentaux comparables à des objectifs de finalité, alors que les actions de réformes économiques dictent, elles seules, les normes de la PEV en créant respectivement des droits et des obligations.

Ainsi, la PEV peine toujours à stimuler par une véritable incitation et se limite à accompagner la volonté des pays qui souhaitent entreprendre des réformes. En l'absence de l'option de sanctions dans le cadre de la PEV, la conditionnalité négative de l'UE est un instrument, en quelque sorte, peu offensif. Tout cela a conduit à la relégation des droits de l'homme au second plan, après les intérêts sécuritaires et économiques, et remet en

question la crédibilité de la conditionnalité politique et, en l'occurrence, toute la valeur ajoutée de la PEV.

Bien que notre analyse paraisse quelque peu critique, cela se justifie par le fait que la PEV a été présentée implicitement comme une alternative à l'inefficacité de la conditionnalité négative à travers les changements de la méthodologie et des procédures des relations bilatérales. Or, puisque la nouvelle méthodologie n'a pas donné les résultats attendus, cela signifie que la PEV n'a pas réussi à transformer les relations euro-méditerranéennes en lançant une véritable dynamique de réformes. La réponse de la Commission aux derniers événements va dans le bon sens avec un engagement suffisamment clair en faveur d'un processus de démocratisation. Même si la réaction de l'Union européenne est attendue, l'avenir du respect des droits de l'homme en Méditerranée dépend aujourd'hui d'un double engagement, celui de l'UE et celui de ses partenaires. S'il y a une leçon que nous pouvons tirer de l'expérience du PEM et de la PEV, c'est que le véritable enjeu est plutôt la volonté et la fermeté, plutôt que l'absence d'instruments ou les imperfections de ceux en place. Quand il y a la volonté d'atteindre les objectifs, les différents instruments juridiques sont alors suffisants. Ainsi aura-t-on besoin des « *critères de Copenhague méditerranéens* » conduisant au respect des valeurs communes partagées présentes dans le cadre partenarial, mais aussi au niveau bilatéral ?

TITRE 2:
UN APPROFONDISSEMENT DIFFERENCIE DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES : VERS UN CADRE RELATIONNEL A MI-CHEMIN ENTRE L'ASSOCIATION ET L'ADHESION

La communication de 2004 sur la PEV prévoit que « *les plans d'action (…) constituent une première étape importante pour mettre en œuvre (...) le concept (…) d'un cercle de pays, partageant les valeurs et objectifs fondamentaux de l'UE (…). Ils définiront la marche à suivre pour ces trois à cinq prochaines années. La prochaine étape pourrait consister dans la négociation d'accords européens de voisinage, appelés à remplacer la génération actuelle d'accords bilatéraux, à condition toutefois que les priorités fixées dans le plan d'action soient respectées* »[1460]. Ainsi, sur la base de la conditionnalité politique positive et avec les plans d'action comme outil principal, la philosophie de la mise en œuvre de la PEV se construit en deux temps. La première étape est celle d'un renforcement des relations bilatérales qui doit se faire d'une manière différenciée sur la base de l'acquis établi dans le cadre des relations contractuelles existantes (Chapitre 1). Une fois que cette phase sera achevée, l'étape suivante pourrait conduire à différents scénarios de dépassement des accords d'association euro-méditerranéens (Chapitre 2).

[1460] COM (2004) 373, *préc.*, p. 5.

CHAPITRE 1: UN APPROFONDISSEMENT PAR LA PEV DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES S'APPUYANT SUR L'ACQUIS DE BARCELONE

La PEV s'est fixé pour ambition d'approfondir l'acquis du partenariat euro-méditerranéen. Cette démarche consiste à la fois à approcher au plus près les objectifs définis à Barcelone en 1995 – non atteints totalement à ce jour –, et à développer de nouveaux axes de coopération tels que formulés dans les plans d'action. La PEV s'appuie sur l'acquis du PEM et s'inscrit dans la perspective légale et politique des accords d'association euro-méditerranéens. Les plans d'action de la PEV fixent des priorités thématiques qui, à la fois, renforcent la coopération dans certains domaines, mais aussi abordent des domaines jadis ignorés par le PEM. Ces plans d'action visent à assurer le respect des dispositions des accords d'association euro-méditerranéens mais permettre également une extension et un approfondissement des relations bilatérales tout en s'appuyant sur l'acquis du partenariat.

Pour atteindre ses objectifs, la PEV propose aux partenaires une intensification des relations bilatérales permettant un dialogue politique plus étroit et régulier et une intégration économique plus réussie. Si la conditionnalité politique de la PEV qualifiée de positive est nécessaire pour la convergence politique avec l'UE, à travers le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme, la PEV vise aussi à approfondir les relations bilatérales permettant une meilleure projection de ses politiques internes accompagnée d'un degré plus élevé d'intégration économique via une différenciation poussée. En ce sens, elle permet aux voisins de bénéficier des deux aspects majeurs de l'intégration européenne d'aujourd'hui avec la perspective d'une participation progressive au marché intérieur (section 1) et l'approfondissement de la coopération en matière de Justice et Affaires Intérieures (JAI) (section 2).

Section 1 : La perspective d'une intégration progressive des voisins au marché intérieur de l'UE

La valeur ajoutée majeure de la PEV réside dans son volet économique qui propose un niveau d'intégration très prometteur en présentant les éléments les plus intéressants à offrir aux voisins. Tout en prolongeant le Processus de Barcelone, la mise en œuvre de la PEV

permettra progressivement le passage d'une simple coopération à un degré élevé d'intégration avec la possibilité d'une participation au marché intérieur de l'UE. Elle offre aux partenaires méditerranéens une intégration économique profonde allant au-delà du libre-échange euro-méditerranéen à travers la possibilité d'une participation au marché intérieur sans perspective d'adhésion. Cette perspective graduelle d'une intégration profonde au marché intérieur de l'UE (§ 1) doit être accompagnée par un alignement normatif à travers la reprise progressive de l'acquis communautaire, grâce à une harmonisation législative et réglementaire nécessaire à toute intégration dans les structures de l'UE (§ 2).

§ 1. - L'opportunité offerte aux voisins d'une participation progressive au marché intérieur de l'UE

Avec la PEV, il s'agirait à la fois de se placer dans la continuité de l'équation économique euro-méditerranéenne tout en la dépassant[1461]. Jusqu'alors circonscrites à un objectif de zone de libre-échange (ZLE) dans le cadre du PEM, les relations économiques euro-méditerranéennes s'inscrivent désormais dans la perspective d'une participation au marché intérieur de l'UE (A), avec une poursuite de l'intégration et de la libéralisation graduelle avec l'UE au-delà des limites du PEM (B).

A. Du PEM à la PEV : Une intégration économique profonde allant au-delà de l'équation économique euro-méditerranéenne

Alors que l'approche d'une intégration superficielle (*shallow Integration*)[1462] euro-méditerranéenne correspondant au libre-échange simple à travers la suppression des barrières aux flux économiques n'a pas atteint ses objectifs (1), la PEV intervient comme un nouveau modèle d'intégration profonde[1463], offrant aux voisins qui mettent en place leurs

[1461] M. AZZAM, « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », IFRI, *Politique étrangère*, 2005/3 Automne, p. 535.
[1462] P. LIARGOVAS, « EU's Trade Policy in the Four seas: A multilateral approach », WP2/01 Search Working Paper, Publication Sharing Knowledge Assets: Interregional Cohesive Neighborhoods (SEARCH), janvier 2013, p. 18. À consulter sur : http://www.eu4seas.eu/images/stories/policy_papers/WP5/eu4seas_policy_paper_trade_liargovas.pdf,
[1463] I. MARTIN, « Du Partenariat euro-méditerranéen à la Politique européenne de voisinage : des modèles économiques à la recherche du développement de la rive Sud », *in* Anna Maria Ferragina (ed.), « *Bridging the Gap: the Role of Trade and FDI in the Mediterranean* », Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo, Naples, p. 130.

réformes d'entretenir des relations économiques plus étroites avec un accès plus large au marché intérieur de l'UE (2).

1) L'établissement d'une zone de libre-échange (ZLE) euro-méditerranéenne : pierre angulaire de la dimension économique du PEM

Lors du lancement du processus de Barcelone, les attentes du renforcement du PEM par la mise en place de la ZLE euro-méditerranéenne (ZLEEM) ont été très fortes à l'intérieur des pays partenaires méditerranéens comme du côté de l'UE (a) mais les doctrines économique et politique[1464] considèrent que l'équation économique euro-méditerranéenne n'a pas fonctionné et que les résultats obtenus sont en deçà des objectifs annoncés (b).

a) Une transition économique orchestrée par les accords d'association euro-méditerranéens

La Déclaration de Barcelone a fixé l'objectif de la réalisation progressive de la Zone de Libre-échange euro-méditerranéenne (ZLEEM)[1465], prévoyant un espace euro-méditerranéen en 2010 fondé sur le libre-échange et censé couvrir l'essentiel des échanges en se fondant sur les possibilités offertes et sur les obligations imposées par l'OMC[1466]. La réalisation progressive de cette zone nécessite à la fois la réalisation d'une circulation sans obstacles tarifaires et non tarifaires des produits manufacturés, la libéralisation progressive du commerce des produits agricoles par l'accès préférentiel et réciproque entre les parties en partant des flux traditionnels et dans la mesure permise par les différentes politiques

[1464] T. SCHUMACHER, « Survival of the Fittest : The First Five Years of Euro-Mediterranean Economic Relations », EUI Working Papers (RSCAS, Florence, 2004), et I. MARTIN, « Du Partenariat euro-méditerranéen à la Politique européenne de voisinage : Des modèles économiques à la recherche du développement de la rive Sud », *préc.*, et S. RADWAN et J-.L. REIFFERS (dir), *Le Partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : Acquis et Perspective,* Rapport FEMISE 2005, Publication Institut de la Méditerranée.

[1465] Le contenu de la ZLE : Les produits manufacturés devraient circuler sans obstacles tarifaires ou non tarifaires ; le commerce des produits agricoles devrait progressivement se libéraliser par l'accès préférentiel et réciproque ; le droit d'établissement des sociétés, les prestations des services transfrontaliers et les mouvements des capitaux progressivement libéralisés tout en tenant compte de l'accord général pour le commerce des services (GATS) ; l'adoption des dispositions des règles d'origines et de certification, la protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et de concurrence ; la coopération régionale comme un facteur clef pour l'instauration d'une zone de libre-échange.

[1466] J. DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : des accords préférentiels à la politique de voisinage : le cas des relations Union européenne/Tunisie, op. cit.*, p. 95.

agricoles, le droit d'établissement des sociétés et la libéralisation progressive des prestations des services transfrontaliers et des mouvements de capitaux[1467].

En effet, la libéralisation du commerce et l'intégration économique ont été considérées comme la seule route qui pourrait conduire à la réduction des barrières que les gouvernements mettent au commerce. Dans ce sens, les objectifs à long terme fixés par l'équation euro-méditerranéenne visent à augmenter la productivité, améliorer la compétitivité et accélérer le rythme d'un développement socio-économique durable. Ainsi, afin d'engager le développement des PPM, le processus de Barcelone prône le démantèlement des tarifs douaniers entre les pays des deux rives de la Méditerranée. En termes d'offre, un tel démantèlement doit permettre une augmentation de la concurrence et donc une production plus efficiente, développée grâce aux avantages comparatifs des différents partenaires et conduisant à des gains de productivité. Ajouté à cet effet, le développement des échanges commerciaux ouvre de nouvelles opportunités d'exportation aux pays méditerranéens, à la fois en direction de l'UE, mais aussi vers d'autres PPM. La zone euro-méditerranéenne nécessite une intégration Sud-Sud profonde pour permettre aux PPM de tirer avantage de cette nouvelle ouverture de leurs marchés[1468]. Afin d'atteindre ces objectifs le partenariat euro-méditerranéen a été lancé en se référant à trois principes de base[1469].

En premier lieu, l'appui à la transition économique passe par la réalisation progressive d'une zone de libre-échange (ZLE). À cette fin, des accords d'association euro-méditerranéens, qui reposent sur le principe de la réciprocité, consacrent la libre circulation des marchandises dans le respect des dispositions de l'OMC. Ces accords ont pourtant repoussé à plus tard la libéralisation des produits agricoles de leurs dispositions et stipulent que les produits industriels originaires des deux parties sont réciproquement admis à

[1467] Les participants devraient donc faciliter l'établissement progressif de la Zone de libre-échange en adoptant des dispositions en matière de règle d'origine (qui passeraient par le développement de la coopération douanière entre l'ensemble des partenaires), de certification, de protection du droit de propriété intellectuelle, industrielle et de concurrence. La libéralisation des services devrait faire l'objet d'accords spéciaux en progressant entre toutes les parties. Pour cela, des négociations bilatérales devront être établies.

[1468] P. BONZOM, P. CONTAMINE et F. MAGNAN-MARIONNET, « Le partenariat économique et financier euro-méditerranéen », Bulletin de la Banque de France, n° 168, p. 35.

[1469] Communication de la Commission sur la « Proposition pour la mise en œuvre d'un partenariat euro-méditerranéen », COM (95) 72 final.

l'importation « *en exemption de droits de douane et taxes d'effet équivalent et sans restriction quantitative ni mesure d'effet équivalent* »[1470].

En deuxième lieu, une assistance financière doit être mise en place pour accompagner les réformes économiques et sociales durant la création de la ZLE. En effet, l'UE est toutefois consciente de l'impact négatif à court terme que la libéralisation commerciale pourrait avoir au niveau macroéconomique « *ainsi que de la perte des recettes publiques que le démantèlement des tarifs douaniers pourrait causer et enfin de la destruction de l'emploi occasionnée par la réduction des ventes des entreprises locales* »[1471]. Afin d'établir le partenariat économique et financier de manière efficiente, les PPM bénéficient d'une assistance financière de la part de l'UE, à travers différents instruments mis en place spécifiquement dans le cadre du processus de Barcelone. Pour cela, l'UE décide de l'« augmentation substantielle » de la coopération des fonds du programme MEDA[1472].

En troisième lieu, un appui à l'intégration régionale Sud-Sud s'impose avec la mise en place des infrastructures économiques indispensables aux échanges régionaux. L'espace économique euro-méditerranéen passe par l'intégration des PMS dans un processus de libre-échange susceptible d'accélérer le développement économique et social[1473]. Ainsi, c'est par un modèle d'intégration Nord-Sud-Sud que l'UE s'engage dans un système multilatéral basé sur des accords bilatéraux[1474]. Les questions économiques euro-méditerranéennes sont désormais traitées dans une approche globale et coordonnée[1475]. Le cadre multilatéral est complémentaire avec le renforcement des relations bilatérales, le PEM visant à une intégration plus poussée à l'intérieur de la zone du sud de la Méditerranée. Ainsi le but est

[1470] Article 9 de l'accord d'association avec la Tunisie, *préc.*
[1471] I. MARTIN, « Du Partenariat euro-méditerranéen à la Politique européenne de voisinage : des modèles économiques à la recherche du développement de la rive Sud », *préc.*, p. 118.
[1472] *Cela se fait dans l'objectif de soutenir la modernisation des industries locales, financer les programmes d'ajustement structurel afin de rationaliser l'économie dans son ensemble, atténuer les impacts sociaux négatifs des ZLEEM et réduire leur vulnérabilité par rapport au libre-échange au niveau macroéconomique, budgétaire et de l'emploi et une petite part de ces fonds devrait être destinée aux programmes régionaux,* (S. BOCHUD, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?*, Mémoire de Master en Économie, Université de Fribourg - Faculté des sciences économiques et sociales, département de l'Économie politique, novembre 2008, p. 17).
[1473] Julien DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : des accords préférentiels à la Politique de Voisinage, op. cit.*, p. 16.
[1474] B. GAVIN, « The Euro-Mediterranean partnership: an experiment in north-south-south integration », *Intereconomics*, Vol. 40, n° 6, 2005, p. 353.
[1475] Julien DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : Des accords préférentiels à la Politique de Voisinage, op. cit.*, p. 90.

clairement de développer un schéma de commerce interrégional, indispensable à la mise en place de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne[1476].

b) Les résultats en demi-teinte de la coopération économique euro-méditerranéenne

Des années après son lancement, le processus de Barcelone de 1995 n'a pas atteint les objectifs fixés ; les résultats obtenus, tant au niveau du développement des échanges commerciaux que du développement socio-économique ont été en deçà des ambitions[1477]. De nombreuses études ont essayé de faire une évaluation de cette stratégie commerciale. Toutefois, cette équation économique euro-méditerranéenne n'a pas fonctionné durant ces dix dernières années.

Plusieurs indices le prouvent tels qu'un taux de chômage élevé, un revenu moyen deux fois inférieur à la moyenne européenne, un taux d'analphabétisme élevé et une faible réception des IDE[1478]. Même si certains indicateurs économiques (inflation, déficit, dette publique, balance des comptes, stabilité des taux de change) démontrent la progression de la stabilité macro-économique chez la majorité des PPM qui ont bel et bien réussi à réduire leur déficit budgétaire[1479], le PEM n'a pas réussi à inverser la tendance. Si les protections tarifaires dans ces pays restent parmi les plus élevées au monde[1480], avec la conclusion des accords d'association et le lancement du processus de démantèlement tarifaire industriel, ces pays ont effectué une simplification des procédures douanières accompagnées par un rapprochement de la législation communautaire[1481]. Cependant, et comme le souligne le rapport de la DG Affaires économiques et financières de la Commission, il apparaît que « *malgré les progrès accomplis en matière d'assainissement, la position budgétaire de la plupart des PPM comporte toujours certains éléments de fragilité* »[1482]. Cela est dû, en

[1476] R. ALIBONI, *Promoting democracy in the EMP: which political strategy?*, Euro-Mediterranean Study Commission Reports, Lisbon, (2004), p. 8.
[1477] T. SCHUMACHER, *Survival of the Fittest: The First Five Years of Euro-Mediterranean Economic Relations*, EUI Working Papers (RSCAS, Florence, 2004), p. 13.
[1478] *Ibid.*
[1479] S. RADWAN et J.-L. REIFFERS (dir.), *Le Partenariat Euro-méditerranéen, 10 Ans après Barcelone : Acquis et Perspective, préc.*, p. 78.
[1480] *Ibid*., p. 16.
[1481] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne, op. cit.*, p. 171.
[1482] Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières, « Examen de la situation économique des partenaires méditerranéens de l'UE », Occasional papers, n° 6, Bruxelles mars 2004, p. 18.

partie, à l'impact du démantèlement tarifaire dans le cadre des accords d'association qui a entraîné une baisse des recettes douanières[1483].

En dépit des progrès enregistrés en matière de stabilisation macroéconomique sur le contrôle de l'inflation, les résultats positifs obtenus ne sont pas le fruit du PEM[1484]. Globalement, la situation économique dans les pays PMS ne s'est pas améliorée. En définitive, malgré ces progrès, les PPM n'ont pas su impulser une dynamique suffisante pour amorcer une convergence avec l'UE et sortir de la catégorie des pays à revenu intermédiaire moyen[1485]. En dehors d'Israël, chacun des pays PMS, avec ses propres problèmes, est confronté aux mêmes défis avec « *une dette extérieure importante, une démographie importante, une population agricole importante, une diversification insuffisante de la production et des échanges industriels, un commerce intra-régional faible, un secteur public excessivement développé mais peu efficace* »[1486].

Ivan Martin résume les lacunes de l'équation économique euro-méditerranéenne qui sont : l'insuffisance de la libéralisation des marchés agricoles de l'UE, la dégradation des préférences commerciales notamment dans l'industrie du textile, le manque de compétitivité, la faiblesse de l'intégration Sud-Sud (taille du marché), la faiblesse des ressources pour le développement et une balance financière négative[1487]. La proximité de l'UE avec la zone sud de la Méditerranée constitue un avantage indéniable pour les échanges commerciaux entre les deux zones. Toutefois, l'intégration commerciale n'a pas connu d'avancée soutenue depuis l'introduction du processus de Barcelone dans la région sud-méditerranéenne. Le flux des échanges et les relations entre l'UE et les PPM demeurent

[1483] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne, op. cit.*, p. 170.
[1484] S. BOCHUD, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?, préc.*, p. 40.
[1485] Même si les PPM sont entrés dans une phase de ralentissement démographique (le taux de croissance de la population s'est établi à 1,7 % en moyenne en 2006, contre 2 % en 1995), leur croissance économique s'est établie à environ 6 % entre 1995 et 2006. Elle est donc demeurée insuffisante pour améliorer sensiblement le niveau de vie de la population. Le PIB par habitant moyen dans les PPM demeure plus de 5 fois inférieur à celui des pays de l'UE-27 pourtant élargie, durant cette période, à des pays à revenu intermédiaire (P. BONZOM, P. CONTAMINE et F. MAGNAN-MARIONNET, « Le partenariat économique et financier euro-méditerranéen », *préc.*, p. 45).
[1486] J. DE THEVE, *Le partenariat euro-méditerranéen : Des accords préférentiels à la Politique de Voisinage, op. cit.*, p. 94.
[1487] I. MARTIN, « Du Partenariat euro-méditerranéen à la Politique européenne de voisinage : des modèles économiques à la recherche du développement de la rive Sud », *préc.*, p. 124.

très asymétriques, d'un point de vue quantitatif[1488]. La dynamique des échanges attendue avec l'introduction des accords d'association ne s'est pas encore mise en place[1489]. Le démantèlement graduel des barrières tarifaires a posé un problème important aux PPM, en termes de diminution des recettes fiscales. Les pertes, estimées entre 9 % et 35 % de la totalité des taxes perçues, représentent entre 1 pour cent et 4 pour cent du PIB des PPM[1490]. En effet, pour un pays méditerranéen, « *signer un accord euro-méditerranéen signifie la suppression unilatérale des obstacles aux importations européennes. Cette démarche peut évidemment détourner les échanges au détriment des autres pays méditerranéens, puisque les consommateurs du pays considéré, trouvant les produits européens désormais moins chers, les privilégient* »[1491].

Alors que l'intégration Sud-Sud était l'un des objectifs du PEM, les accords n'ont pas contribué à l'améliorer. Les relations commerciales de l'UE sont renforcées, mais le manque de libre-échange entre les États arabes existe toujours. L'Accord d'Agadir, qui est l'initiative commerciale la plus importante entre les États arabes, n'a pas contribué à la création d'une zone de libre-échange accomplie avec leurs actuels membres[1492]. Malgré l'élan donné par la Déclaration de Barcelone à l'intégration sous-régionale, le commerce des pays du sud de la Méditerranée entre eux reste très bas[1493].

Certains auteurs considèrent que les accords ne peuvent pas atteindre leurs objectifs commerciaux parce qu'ils se sont concentrés presque exclusivement sur les produits industriels. En effet, la question agricole constitue un des principaux points de discorde entre les PPM et l'UE. Les productions agricoles ont été, pour l'essentiel, exclues des accords

[1488] P. BONZOM, P. CONTAMINE et F. MAGNAN-MARIONNET, « Le partenariat économique et financier euro-méditerranéen », Bulletin de la Banque de France, n° 168, *préc.*, p. 41.
[1489] L'implantation des ZLEEM a, certes, coïncidé avec une augmentation des flux commerciaux entre l'UE et ses pays partenaires bien que, curieusement, à un taux inferieur à l'augmentation des exportations et des importations des PPM avec le reste du monde. (I. MARTIN, « Les politiques d'intégration euro-méditerranéennes : la zone de libre-échange 2010, Intégration économique en Méditerranée : au-delà de la zone de libre-échange 2010, dossier IEMed 2010, p. 79.)
[1490] S. DUPUCH, E. M. MOUHOUD et F. TALAHITE, « L'Union européenne élargie et ses voisins méditerranéens: les perspectives d'intégration », *Économie internationale*, n° 97, 2004, p. 115.
[1491] S. BOCHUD, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?*, *préc.*, p. 54.
[1492] Le commerce intra-régional demeure autour de 8 % du commerce total des PPM – l'un des chiffres les plus faibles pour un ensemble économique de cette taille – et se concentre particulièrement dans le secteur des hydrocarbures. En effet, la plupart des accords commerciaux entre les PPM ne se sont guère concrétisés en raison de divergences politiques (P. BONZOM, P. CONTAMINE et F. MAGNAN-MARIONNET, « Le partenariat économique et financier euro-méditerranéen », *préc.*, p. 46).
[1493] S. BOCHUD, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?*, *préc.*, p. 61.

d'association en raison du risque de mise en concurrence entre les agricultures des PPM et des pays méditerranéens appartenant à l'UE. Il s'agit pourtant d'un secteur où les PPM bénéficient, en termes de coûts, d'un avantage comparatif qui leur permettrait de rééquilibrer, au moins partiellement, leur balance commerciale[1494].

Toutefois, des progrès ont été accomplis dans le domaine des règles d'origine. Le système pan-euro-méditerranéen de cumul de l'origine résulte de l'élargissement du système précédent de cumul paneuropéen. Le système de cumul paneuropéen a été créé en 1997. À partir de 2005, un système pan-euro-méditerranéen de cumul de l'origine a été mis en place sur les règles des divers accords. Ce système sera applicable entre l'UE, les pays de l'AELE/EEE et les PPM, les îles Féroé et la Turquie[1495]. Ce cumul pan-euro-méditerranéen est fondé sur un réseau d'accords préférentiels dont les protocoles sur l'origine doivent comprendre des règles identiques. La participation des PPM au système européen de cumul de l'origine autorise les entrepreneurs des PPM à bénéficier de tarifs préférentiels pour leurs marchandises qui auront subi des transformations dans différents pays de la région. Ceci devrait renforcer les incitations à l'investissement et accroître les possibilités de réalisation d'économies d'échelles dans la région. Dernièrement, en février 2012, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la conclusion de la convention régionale pan-euro-méditerranéenne sur les règles d'origine préférentielles. Cette décision a pour objectif de remplacer l'actuel système pan-euro-méditerranéen de cumul de l'origine par un instrument juridique sous la forme d'une convention régionale sur les règles d'origine préférentielles[1496].

2) <u>Une participation au marché intérieur de l'UE proposée par la PEV et reposant sur le modèle de l'Espace Économique Européen (EEE)</u>

Si le mot clef de la PEM était le libre-échange, la PEV propose l'intégration dans le marché intérieur à long terme. La PEV ouvre aux voisins la perspective d'une intégration commerciale et économique approfondie en avançant l'offre de libéralisation économique proposée pour le PEM et qui n'a pas donné les résultats attendus. Avec les résultats

[1494] L. JAIDI, L. et I. MARTIN, « Comment faire avancer le Statut Avancé UE-Maroc », Documents IEMed n° 5, IEMed et le Groupement d'études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), Barcelone, 2010.
[1495] Glossaire du voisinage, « Convention sur les règles d'origine préférentielles », à consulter sur : http://www.enpi-info.eu/main.php?id=413&id_type=2&lang_id=469
[1496] Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles Pan-euro-méditerranéennes, Conseil de l'UE, Bruxelles, le 18 juin 2010, 2010/0092 (Nle), 9429/10.

économiques du PEM mitigés, la PEV semblait figurer une nouvelle relance des relations. L'élément novateur de la PEV par rapport au PEM est la possibilité offerte aux voisins d'avoir un accès progressif au marché intérieur (a). Bien que l'intégration proposée se fasse sur le modèle de l'Espace Économique Européen (EEE) la pertinence de cette comparaison reste à prouver (b).

a) L'opportunité offerte aux voisins d'obtenir un accès plus large au marché intérieur de l'UE comme récompense pour les progrès réalisés

Tout d'abord, il faut bien rappeler ce que nous avons déjà vu auparavant concernant la dégradation de l'offre entre la première et la seconde Commission. Au départ, la communication de 2003 inscrivait la participation au marché intérieur dans la perspective prometteuse des quatre libertés de circulation – la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux[1497]. Ainsi, sans jamais devenir membres, les partenaires se voient offrir par l'UE la possibilité d'une participation au marché intérieur, de la poursuite d'une libéralisation des quatre libertés et de l'amélioration des capacités de transposition et de mise en œuvre de certains éléments de l'acquis communautaire.

Cette ambition sera rapidement sera rapidement revue à la baisse à partir de la deuxième communication de 2004. Certes la PEV continue à proposer aux voisins de passer d'une simple coopération à un degré élevé d'intégration, impliquant notamment une participation des pays partenaires au marché intérieur de l'UE[1498]. Mais, la finalité de cette relation n'étant plus celle des quatre libertés de circulation, la PEV ne promet plus, en aucun cas, l'intégration européenne aux voisins. Ce recadrage s'explique du fait que, parmi les quatre libertés, celle relative au mouvement des personnes n'a pas fait l'unanimité au sein du Conseil en raison de l'hostilité à l'accueil des travailleurs migrant des pays voisins[1499]. Dans ce sens-là, la PEV peut donc être vue comme un modèle d'une « Europe moins » à travers une initiative « Barcelone plus »[1500]. Toutefois, face aux lacunes du PEM, et malgré le recadrage de la finalité de la PEV entre les deux communications, les attentes quant à la

[1497] COM (2003) 104 final, *préc*., p. 4.
[1498] COM (2004) 373 final, *préc*., p. 9.
[1499] T. MARIANI, « Rapport d'information sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne », Document d'information de l'Assemblée nationale, n° 3132, 2006, p. 10.
[1500] R. ALIBONI et Y. QATARNEH, « The future of the EMP in a changing context of transatlantic and regional relations », *Euro-Mediterranean Study Commission Paper*, n° 46, 2005, p. 32.

redynamisation des relations euro-méditerranéennes sont extrêmement fortes [1501]. Sur le long terme, si les PPM accédaient même partiellement au marché intérieur et aux quatre libertés, l'avancée économique recherchée par la PEV serait considérable en comparaison de celle du PEM[1502].

En effet, la PEV reste l'offre économique la plus généreuse jamais proposée par l'UE à des pays tiers non européens. La possibilité d'accéder au marché unique européen représente un pas supplémentaire pour les PPM vers une intégration économique ouvrant ainsi la voie à un dépassement des limites des dispositions des accords d'association. Pour obtenir une intégration plus poussée, la PEV attend des voisins une convergence avec les normes européennes et la législation de l'acquis de l'UE en ce qui concerne les règles d'accès au marché intérieur.

Ainsi, l'UE offre aux pays partenaires « *de nouvelles perspectives d'intégration économique 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* »[1503]. Ce qui signifie que toute participation au marché intérieur sera donc subordonnée aux progrès réalisés dans la mise en place des réformes. En effet, opérant sur une base individuelle, la politique de voisinage propose de renforcer les relations des voisins les plus avancés et qui font preuve d'un engagement à entreprendre des réformes politiques et économiques.

Une analyse de cette offre permet de distinguer trois chantiers à la fois simultanés et complémentaires qui seront élaborés à travers les différentes dispositions des plans d'action. En premier lieu, la PEV sera mise en œuvre dans le cadre du processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire[1504]. La nouvelle politique de voisinage cherche à leur redonner une impulsion, alors que les accords d'association peinent à atteindre les objectifs. Il s'agit de faire respecter les dispositions des accords d'association

[1501] S. BOCHUD, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?, préc.*, p. 25.
[1502] T. MARIANI, « Rapport d'information sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne », *préc*., p. 11.
[1503] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 4.
[1504] COM (2004) 373 final *préc.*, p. 7-8.

existants qui prévoient le développement de l'intégration économique dans un grand nombre de domaines non encore exploités et donc de bénéficier des structures déjà en place[1505].

En deuxième lieu, avec la conditionnalité positive, pour la Commission, l'étendue de l'intégration dépend des progrès réalisés, évalués au sein des sous-comités des organes mixtes mais sans être bien délimités au préalable[1506]. En d'autres termes, l'objectif de la PEV est d'intensifier le processus d'intégration économique en contrepartie de la mise en œuvre de réformes économiques, politiques et institutionnelles. Elle approfondit le cadre euro-méditerranéen en place en offrant des perspectives accrues d'intégration économique en contrepartie de progrès concrets concernant le respect de valeurs communes politiques (démocratie et droits de l'homme, règles de droit, bonne gouvernance,) mais aussi économiques (principes d'économie de marché et développement durable). L'intégration devient un outil d'incitation au respect des engagements, dans les plans d'action notamment[1507]. En troisième lieu, une fois les progrès réalisés dans le processus de réformes, cela permettrait ouverture à la participation au marché intérieur et un rapprochement législatif de l'UE, en l'occurrence une participation partielle aux quatre libertés. Cependant, cette participation au marché intérieur reste un objectif bien différencié sans délimitation[1508].

En définitive, dans l'esprit de l'UE, une telle intégration plus poussée présume de parvenir à un développement économique et social chez les partenaires. Toutefois, le degré et la nature de cette intégration n'ont pas été spécifiés par le cadre légal de la PEV comme cela l'était dans les accords d'association. Même si les plans d'action ne contiennent pas, en l'état, d'ouverture significative sur le volet agricole ou la circulation des personnes[1509], ils restent profondément plus avancés que ce qui fut proposé dans le cadre du PEM. Sur les questions agricoles, les plans d'action permettent de faciliter l'accès aux marchés européens et de moderniser le secteur de la pêche et de l'agriculture.

b) Le parallélisme évoqué avec l'EEE : entre ambition et irréalisme ?

À l'instar de la participation aux quatre libertés, la première communication suit le discours de Romano Prodi et prévoit que « *l'objectif à long terme des initiatives évoquées*

[1505] *Ibid.*, p. 7.
[1506] *Ibid.*, p. 8.
[1507] *Ibid*.
[1508] M. CREMONA, « The European Neighbourhood Policy as a framework of Modernization », *préc.*, p. 5.
[1509] Cette question va être traitée en détail dans la section 2 de ce chapitre.

est d'évoluer vers un cadre dans lequel l'Union et ses voisins finiront par entretenir des relations comparables aux liens politiques et économiques étroits qui caractérisent aujourd'hui l'Espace économique européen (EEE) »[1510]. Le modèle qui pourrait être mis en place avec les PPM se rapprocherait alors de celui de l'accord d'association entre l'UE et trois des quatre membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), que sont la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, dans le cadre de l'Espace Économique Européen (EEE). Cependant, toute référence à l'EEE n'est plus évoquée à partir de la deuxième communication.

À partir du moment où la participation intégrale aux quatre libertés n'est plus prévue dans le cadre de la PEV, le parallélisme avec « *les pays de l'AELE qui sont devenus membres à part entière du Marché intérieur de l'Union européenne* » n'est plus raisonnable. Toutefois, il continue à s'imposer même si toute référence explicite fait désormais défaut. En effet, avec la perspective à long terme qui consiste à passer de la coopération économique et financière dans le cadre du PEM à une intégration économique profonde sans perspective d'adhésion, l'objectif final serait d'aboutir à la création d'un espace économique européen avec les voisins sur le modèle existant de l'EEE.

Pour cela, la question qui se pose très logiquement est de savoir si la comparaison avec l'espace économique européen est réaliste. L'EEE résulte d'un accord d'association signé en mai 1992 entre les États membres de la Communauté européenne, partie à l'accord conjointement avec chacun de ses États membres, et les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE)[1511]. C'est « *un marché intérieur au sein duquel tous les acteurs économiques sont soumis aux mêmes droits et devoirs* »[1512]. C'est une union économique rassemblant aujourd'hui trente un États européens : les vingt-huit États membres de l'UE et trois des quatre États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), le Liechtenstein, l'Islande et la Norvège[1513]. Bien que l'accord assure la libre-circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes (les quatre

[1510] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 16.
[1511] Fiche explicative, « L'EEE – un marché intérieur ouvert pour toute l'Europe (18/08/2010) », Délégation de l'UE en Suisse et pour le Liechtenstein, à consulter sur:
http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/press_corner/focus/focus_items/20100818_fr.htm
[1512] *Ibid*.
[1513] La Suisse, quatrième pays de l'AELE, ne participe pas à l'EEE.

libertés)[1514], il ne prévoit pas une union douanière et ignore des domaines tels que la Politique Agricole Commune (PAC), la monnaie unique, la PESC et la JAI[1515]. Cependant, cette intégration profonde présente le seuil d'intégration le plus élevé jamais réalisée par des pays tiers[1516]. Vu le degré de cette intégration, ces trois pays ont dû adopter 80 % de l'acquis de l'UE concernant les domaines couverts par l'accord[1517].

Force est de constater que plusieurs différences congénitales existent entre l'expérience de l'EEE et celle de la PEV. Dès l'origine, la création de l'EEE a été établie afin d'élargir le marché unique communautaire aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et à ceux souhaitant y adhérer[1518]. Les pays engagés dans l'EEE présentent une certaine homogénéité avec une situation démocratique confirmée et affichent une situation économique au-dessus de la moyenne européenne[1519]. Contrairement aux pays voisins de l'Est, le refus d'adhésion vient de ces pays eux-mêmes et non pas du refus de l'UE.

La deuxième différence se situe au niveau des mécanismes de financement des deux cadres. Les États membres de l'EEE apportent une contribution aux financements des budgets et des programmes de l'UE pour pouvoir faire partie du marché intérieur. Or, l'enveloppe financière de la PEV est intégralement assumée par l'UE[1520]. Finalement, la structure de l'accord EEE est multilatérale, tandis que les bases juridiques de la PEV restent, pour l'instant, exclusivement bilatérales. Toutefois, ce parallélisme demeure une comparaison fructueuse et permet d'établir une feuille de route pour la perception de l'évolution des relations bilatérales et multilatérales avec les voisins dans le cadre de la

[1514] L'accord exclut de son champ d'application les produits agricoles non-transformés ainsi que la pêche et ne prévoit pas de coordination des tarifs douaniers, ce qui l'empêche d'être considéré comme une union douanière. De plus, il prévoit une coopération poussée dans les domaines de la recherche, de l'éducation, des politiques sociales et des politiques de l'environnement, avec la participation directe aux programme et agences.

[1515] A. MAHJOUB, « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », I.F.R.I., *Politique étrangère* 2005/3 - Automne p. 540.

[1516] *Ibid*.

[1517] G. ESCRIBANO, « Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the neighborhood policy », *European University Institute Working Paper*, Florence, n° 2006/19, p. 4.

[1518] S. GSTÖHL, « *A Neighbourhood Economic Community finality économique for the ENP*? », Colleague of Europe, EU diplomacy paper, 3/2008, p. 16.

[1519] S. GSTÖHL, « Blurring Economic Boundaries? Trade and Aid in the EU's Near Abroad », *in* M. DIETER and G. SIEGLINDE (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 133-159.

[1520] Le Conseil de l'Europe et la politique européenne de voisinage de l'Union européenne, Avis Commission des questions économiques et du développement, Doc. 10706, 4 octobre 2005, § 2.

PEV. Malgré son irréalisme, plusieurs auteurs[1521] continuent de considérer que l'expérience de l'EEE reste une base de réflexion pour la PEV, notamment pour la participation aux agences et aux programmes, pour la signature des accords sectoriels, pour les accords de voisinage renforcés et pour un éventuel accord multilatéral établissant une communauté euro-méditerranéenne[1522].

Bien que l'ensemble des pays partenaires dans le cadre de la PEV partagent la proximité géographique avec l'UE, cela n'est pas, en soi, une condition suffisante pour jeter les bases d'un futur modèle similaire à l'EEE. Au contraire, dans une approche fondée sur les revenus, on peut distinguer quatre types différents de voisins de l'UE qui ne sont pas susceptibles d'être ensemble dans le cadre d'une EEE élargie. Le premier groupe correspond à des pays développés tels qu'Israël qui a un PIB par habitant dix fois plus élevé que celui des pays les plus pauvres voisins de l'UE. Ensuite vient le groupe des pays à revenu moyen supérieur ayant un taux de croissance économique dynamique depuis le début de l'année 2000. C'est le cas de l'Ukraine, de la Tunisie, du Liban et de la Jordanie. Les pays exploitant les hydrocarbures constituent un autre groupe ; c'est le cas de l'Algérie, de la Libye, de l'Azerbaïdjan et de la Syrie. Enfin reste le groupe des pays voisins les plus pauvres tels que la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, le Maroc et l'Égypte[1523]. Or, les pays tiers de l'EEE affichent tous un niveau de développement harmonisé et bien supérieur à la moyenne de l'UE.

En définitive, même si le parallélisme semble plutôt irréaliste, cette référence au modèle de l'EEE n'est pas sans intérêt notamment en ce qui concerne le processus de la préadhésion. En dehors de son réalisme, la comparaison de l'issue de la PEV avec le sort de l'EEE reste un exemple à prendre en considération tout au long du renforcement des relations avec les voisins et permet de fixer une perspective qui, en l'état, reste un cadre proposé à des voisins très différents. Les partenaires méditerranéens de l'UE ont tout intérêt à se référer à l'EEE et à la démarche stratégique de la préadhésion pour obtenir une clarification de la finalité de la PEV qui reste à construire.

[1521] E. LANNON, J. DE MACEDO, et Á. DE VASCONCELOS, « Maroc-UE : vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV », Papier IEMed, Institut européen de la Méditerranée, novembre 2007, p. 7.
[1522] Ce qui sera étudié dans le Titre 2 de la deuxième partie.
[1523] Pour plus de détails sur cette classification, voir P. LIARGOVAS « EU trade policies towards neighboring countries », *préc.*, p. 5-16.

B. L'intensification progressive de l'intégration économique avec l'UE : le dépassement des limites du PEM

Avec le passage d'une logique de coopération à une logique d'intégration, la PEV a dépassé les limites du PEM, ouvrant la porte à une intensification de l'intégration économique allant au-delà des limites des accords d'association. Alors que les accords d'association euro-méditerranéens sont des accords de libre-échange couvrant essentiellement les biens industriels, la mise en œuvre des plans d'action inscrira le développement des relations économiques euro-méditerranéennes dans la perspective de la création d'une Zone de Libre Échange Approfondie et Complète. Avec la perspective de la conclusion des accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) (1), l'équation économique euro-méditerranéenne s'inscrit définitivement dans une démarche concrète d'intégration économique à moyen et à long terme (2).

1) La perspective de l'établissement d'une zone de libre-échange approfondie et complète

Avec la communication de 2006, l'offre incitative de la conclusion des accords de libre-échange approfondi et complet (a) se présente comme un nouveau concept visant à concrétiser l'objectif de la participation au marché intérieur (b).

a) La conclusion des accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)

Si la perspective de participation au marché intérieur ne pouvait se limiter aux exigences des accords bilatéraux, concrètement aucune approche stratégique n'a été mise en place pendant les premières années. L'offre de la PEV ayant été revue à la baisse entre les deux premières communications, l'UE a été dans l'obligation de renforcer la PEV en concrétisant l'objectif de la participation au marché intérieur[1524]. Pour les PPM signataires des accords d'association de libre-échange, la question du commerce et du libre-échange était déjà en partie acquise. Contrairement aux pays de l'Est signataires des accords APC, les plans d'action ne sont pas susceptibles de proposer une initiative conséquente pour les PPM.

[1524] A. BERRAMDANE, « La politique de voisinage de l'Union européenne », *in Voisinage et bon voisinage, à la croisée des droits, interne, international et communautaire,* Ouvrage composé ss dir. C. SCHNEIDER, CEJM/CESICE, 2009, p. 46.

En évoquant le renforcement du volet économique et commercial, la communication de 2006 annonce que la mise en œuvre des plans d'action de la PEV « *ouvrira la voie à la conclusion d'une nouvelle génération d'«accords de libre-échange approfondis et complets» avec l'ensemble des partenaires de la PEV* ».[1525]. Pour la Commission, il s'agit de supprimer progressivement non seulement les barrières tarifaires, mais aussi les barrières non tarifaires. Un nouveau concept est introduit dans le cadre de l'offre incitative économique de la PEV et qui propose la mise en place d'une nouvelle génération : les *Zones de libre-échange approfondies et complètes.* Le concept d'« accord de libre-échange approfondi et complet » ouvre un large éventail de questions commerciales (« complet ») et vise à éliminer les obstacles au commerce « après la frontière » par le recours à des processus de rapprochement des réglementations, et donc par l'ouverture/l'extension partielle du marché intérieur de l'UE à l'autre partie. Ces zones encouragent une intégration profonde et ne se limitent pas, comme les zones de libre-échange traditionnelles, à la simple élimination des barrières tarifaires[1526]. Elles prévoient le démantèlement progressif des obstacles au commerce et visent à la convergence des réglementations[1527].

Dans la partie relative au renforcement du volet commercial et économique de la PEV de la communication de 2006, la Commission expose en détail *le postulat* selon lequel l'intégration économique doit dépasser le libre-échange des marchandises et des services *et inclure également des questions* « *intérieures* »[1528]. Afin d'accomplir cet objectif, la PEV doit se pencher sur la question des barrières non tarifaires et parvenir progressivement à une *convergence totale* dans les domaines commerciaux et réglementaires[1529]. Tout cela sera orchestré par les plans d'action avec chacun des partenaires. En effet, c'est la mise en œuvre des plans d'action de la PEV, *en particulier pour ce qui est des aspects réglementaires,* qui ouvrira la voie à la conclusion d'une nouvelle génération d'« accords de libre-échange

[1525] COM (2006) 726 final, *préc*., p. 5.
[1526] I. MARTIN, « Intégration économique en Méditerranée : au-delà de la zone de libre-échange 2010 », Annuaire IEMed de la Méditerranée 2010, p. 81.
[1527] COM (2011) 303 final, *préc*., p. 9.
[1528] COM (2006) 726 final, *préc*., p. 5.
[1529] La Communication fixe les domaines à titre indicatif et de manière bien détaillée en évoquant : 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 droit des sociétés, les marchés publics et les services financiers.

approfondi et complet » avec l'ensemble des partenaires de la PEV[1530]. Ces accords devraient concerner l'essentiel des échanges de biens et de services entre l'Union et ses partenaires de la PEV et comprendre des dispositions fortement contraignantes sur le plan juridique pour les questions réglementaires[1531].

b) La notion d'Accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)

La notion d'accord de libre-échange approfondi et complet est relativement nouvelle dans la politique du commerce. C'est la communication de 2011 qui définira clairement ce type d'accord en le désignant comme étant un « *accord de libre-échange couvrant un large éventail de questions commerciales ("complet") et visant à éliminer les obstacles "après la frontière" au commerce par le recours à des processus de rapprochement des réglementations, et donc par l'ouverture/l'extension partielle du marché intérieur de l'UE à l'autre partie* »[1532]. Plus tard, dans le Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé, l'ALEAC s'étendra aux secteurs suivants : accès aux marchés publics, facilitation de l'accès au marché pour les produits industriels – harmonisation de la législation et des normes –, mouvements de capitaux et paiements, mesures sanitaires et phytosanitaires, droits de la propriété intellectuelle et industrielle, politique de concurrence, protection du consommateur, douane et facilitation du commerce, commerce et développement durable, notamment les aspects sociaux et environnementaux, et mécanisme d'alerte ou de consultation rapide en matière de mesures ayant un impact sur le commerce et l'investissement[1533].

Avec la communication de 2011 relative à la « stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation »[1534], l'intégration économique s'assimile à l'instauration de zones de libre-échange approfondi et complet et s'inscrit dans le cadre des réformes démocratiques et économiques[1535]. Plus que la simple suppression des droits à l'importation, ces accords devraient favoriser, de manière progressive, l'intégration plus poussée des économies des partenaires du sud de la Méditerranée dans le marché unique de l'UE et comprendre des

[1530] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 5.
[1531] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 4-5.
[1532] COM (2011) 200 final, *préc.*, p. 15.
[1533] Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé, DG E V, 13653/08, p. 5.
[1534] COM (2011) 303, *préc.*, p. 4.
[1535] JOIN (2012) 14 final, *préc.*, p. 2.

mesures visant notamment à renforcer la convergence des réglementations[1536]. Désormais, l'équation économique euro-méditerranéenne passe par l'établissement d'une zone de libre-échange complète et approfondie et devient l'instrument le plus important et le plus efficace pour le renforcement des relations commerciales avec les voisins[1537], allant au-delà de la libéralisation des échanges commerciaux et de la suppression des droits de douane applicables aux biens, notamment en réduisant les obstacles non tarifaires et en harmonisant les réglementations dans plusieurs domaines[1538]. En définitive, après les flottements entre la première et la seconde communications, l'étendue de l'offre de participation au marché intérieur est enfin concrétisée avec des ALEAC allant au-delà du concept traditionnel de la libéralisation des échanges présent dans les accords d'association[1539]. Enfin, selon la logique de la PEV, « *ces accords seront différents les uns des autres parce que chaque pays devra choisir, en fonction de ses priorités en suivant notamment un rythme de libéralisation asymétrique pour tenir compte de la situation de chaque pays partenaire* »[1540].

2) L'équation économique euro-méditerranéenne inscrite définitivement dans une démarche concrète d'intégration économique à moyen et à long terme

Quoi qu'il en soit, à partir de 2006, l'approfondissement des relations économiques euro-méditerranéennes s'inscrit définitivement dans la perspective de la conclusion des ALEAC. Désormais, le paradigme de l'équation économique euro-méditerranéenne à construire se fait simultanément en deux temps et d'une façon complémentaire[1541]. À court terme, l'objectif est d'accélérer la conclusion des protocoles des accords de libéralisation des échanges additionnels aux accords d'association (a). Quant à la création des zones de libre-échange approfondies et complètes, cela reste un ultime objectif à atteindre à moyen et à long terme (b).

[1536] Les mesures à prendre en priorité devraient porter sur des domaines tels que le droit de la concurrence, les marchés publics, la protection des investissements, la protection sanitaire et phytosanitaire, (COM(2011) 200 final, *préc*., p. 10.
[1537] COM (2011) 303 final, préc., p. 9.
[1538] Moya Diaz, Chef de la section commerciale de la Délégation de l'UE auprès du Maroc, lors d'une rencontre tenue à Casablanca sur « Les relations commerciales entre l'Union européenne et le Maroc ».
http://www.aufaitmaroc.com/actualites/economie/2013/6/5/vers-la-conclusion-dun-accord-de-libre-echange-complet-et-approfondi_213345.html#.UkE5ANL7pFA
[1539] P. LIARGOVAS, « EU trade policies towards neighboring countries », *préc*., p. 21.
[1540] COM (2011) 303 final, *préc.*, p. 10.
[1541] P. VAN ELSUWEGE, « Évaluation de la première phase de la politique européenne de voisinage : perspectives et révision », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2011, p. 155.

a) Le développement d'un paradigme juridique additionnel aux accords d'association intensifiant l'intégration économique avec l'UE

Ainsi, en premier lieu et à court terme, l'UE a proposé d'accélérer les négociations sur la libéralisation pour l'agriculture, les produits agricoles transformés et la pêche : les négociations ont été conclues avec la Jordanie en 2005, Israël et l'Égypte en 2008 et le Maroc le 1er octobre 2012 (date d'entrée en vigueur). Ces accords qui incluent des augmentations de quotas pour certains produits représentent une importance primordiale pour les partenaires qui ont toujours critiqué l'omission des questions agricoles dans les accords d'association[1542].

À titre d'exemple, avec l'accord commercial visant à libéraliser davantage les échanges commerciaux agricoles avec l'Union européenne, 55% des denrées exportées du Maroc vers l'Europe vont être rapidement exemptés de droits de douane et dans le sens inverse cela concernera 70% des exportations européennes vers le Maroc[1543].

De plus, des négociations sur des accords concernant l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels se sont engagées. En janvier 2013, le protocole conclu avec Israël sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels est entré en vigueur. La conclusion de ces protocoles permet de faciliter l'élimination des obstacles techniques au commerce de produits industriels à travers l'adoption et la mise en œuvre progressive de la législation de l'UE en matière de *négociations bilatérales en cours sur la libéralisation du commerce des services*[1544]. À partir de 2006, les négociations sur la libéralisation du commerce des services ont lieu au niveau régional. En 2008, c'est le début des négociations bilatérales avec le Maroc, l'Égypte, la Tunisie et Israël.

[1542] Au niveau des exportations agricoles totales de l'UE en 2011, les PPM polarisent 13,3% des flux (contre 13% en 2008), avec deux pays qui concentrent ici près de la moitié de ces exportations: la Turquie (3,3%) et l'Algérie (3,1%). D'ailleurs, avec ces pays, les ventes ont plus que doublé entre 2006 et 2011 : +104% avec la Turquie et +134% avec l'Algérie. Hormis la Syrie, les exportations agricoles de l'UE ont connu une croissance avec chaque PPM. Avec le Maroc aussi, le montant des ventes européennes a doublé sur cette période, alors que se discutait, non sans craintes en Europe, l'accord de libre-échange agricole ; (S. ABIS, « Commerce agricole euro-méditerranéen *Déséquilibre des échanges et différenciation des relations* », Les notes d'alerte du CIHEAM n° 81, p. 3).

[1543] De vigoureuses oppositions ont eu lieu contre cet accord notamment de la part de certains producteurs de fruits et légumes espagnols et français qui craignaient de perdre leur compétitivité avec une probable inondation du marché européen par les produits importés à bas prix du Maroc (Article sur l'Accord sur le commerce agricole entre l'UE et le Maroc, RFI, publié le vendredi 17 février 2012).

[1544] P. VAN ELSUWEGE, « Évaluation de la première phase de la politique européenne de voisinage : perspectives et révision », *préc*., p. 155.

Enfin, à partir de 2010 une série de protocoles instituant un mécanisme de règlement des différends relatifs aux dispositions commerciales des accords d'association[1545] sont conclus avec le Liban[1546], l'Égypte, le Maroc et la Jordanie (2011). En effet, bien que les accords euro-méditerranéens contiennent des dispositions libéralisant les échanges de marchandises, les règles applicables à la résolution des différends concernant ces dispositions se fondent principalement sur une approche diplomatique qui peut être facilement bloquée par la partie mise en cause[1547]. Les Conseils d'association sont compétents pour tous les différends relatifs à l'application et à l'interprétation des accords et peuvent, à ce titre, se prononcer sur le différend par voie de décision[1548]. En s'inspirant des règles et procédures régissant le règlement des différends de l'OMC, ces mécanismes permettent de mettre en place des procédures rationalisées et efficaces assorties de délais fermes, ce qui augmentera potentiellement la sécurité et la prévisibilité de nos relations commerciales bilatérales[1549].

b) La création des zones de libre-échange approfondies et complètes comme ultime objectif de l'intégration économique dans le cadre de la PEV

Parallèlement à l'approfondissement de l'équation euro-méditerranéenne à travers les protocoles et les accords additionnels, à moyen et à long terme, l'objectif ultime consiste à créer ces zones de libre-échange approfondies et complètes. Cette offre n'a pas été proposée directement à l'ensemble des partenaires et reste ainsi inscrite dans la démarche de la

[1545] Les négociations ont abouti avec la Tunisie (accord signé en décembre 2009 et en vigueur depuis septembre 2011), le Liban (signé en 2010 et en vigueur depuis septembre 2011), la Jordanie (en vigueur depuis juillet 2011), le Maroc (en vigueur depuis novembre 2012) et l'Égypte (signé en 2010). Elles sont en cours avec d'autres pays méditerranéens partenaires (Israël et Palestine).

[1546] JO L 328 du 14.12.2010, p. 21-35.

[1547] Examen par la Commission des affaires européennes du Sénat français sur Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord sous forme de protocole instituant un mécanisme de règlement des différends relatifs aux dispositions commerciales de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part *E4647* - COM (2009) 357 final du 23/07/2009, p. 1.

[1548] Article 86 accord avec la Tunisie : 1. Chaque partie peut saisir le Conseil d'association de tout différend relatif à l'application et à l'interprétation du présent accord. 2. Le Conseil d'association peut régler le différend par voie de décision. 3. Chaque partie est tenue de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de la décision visée au paragraphe 2. 4. Au cas où il n'est pas possible de régler le différend conformément au paragraphe 2, chaque partie peut notifier la désignation d'un arbitre à l'autre partie, qui est alors tenue de désigner un deuxième arbitre dans un délai de deux mois. Aux fins de l'application de cette procédure, la Communauté et les États membres sont considérés comme une seule partie au différend. Le Conseil d'association désigne un troisième arbitre. Les décisions des arbitres sont prises à la majorité. Chaque partie au différend est tenue de prendre les mesures requises pour l'application de la décision des arbitres.

[1549] Ce modèle de mécanisme prévoit aussi la possibilité de régler les différends avant l'établissement d'un groupe spécial d'arbitrage, à travers des consultations ou la médiation (Article 7 du protocole avec la Tunisie).

conditionnalité politique positive. Seuls les pays engagés dans un processus de transformations politiques et économiques pourraient bénéficier d'une telle intégration plus poussée dans le marché unique de l'UE[1550]. En définitive, l'offre de la conclusion des ALEAC, qui représente une amélioration par rapport aux précédents accords d'association, constitue une incitation majeure de l'UE[1551] et la zone de libre-échange complet et approfondie est, de loin, l'instrument le plus important et le plus efficace pour le renforcement des liens commerciaux avec les voisins[1552].

Ainsi, dans une décision du 14 décembre 2011, le Conseil autorise la Commission à ouvrir des négociations bilatérales avec l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie en vue de créer des zones de libre-échange approfondies et complètes, dans le cadre des accords d'association euro-méditerranéens[1553]. Pour l'instant, cette offre est faite aux seuls pays méditerranéens ayant enregistré des progrès et/ou ayant connu des changements démocratiques avec le Printemps arabe, à savoir l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie[1554]. Pour les pays qui ne sont pas prêts ou ne souhaitent pas s'engager dans ce processus, et afin d'éviter leur exclusion, des mesures permettent d'étendre les concessions commerciales « dans les secteurs les plus à même de produire un effet immédiat de relance sur les économies de ses partenaires »[1555].

Malgré la mise en place de ce paradigme, la question reste de savoir si cette nouvelle équation d'intégration économique introduite par la PEV aboutira à un réel changement ou connaîtra le même sort que le PEM. En effet, bien que le modèle proposé ait été un succès dans la démarche de préadhésion, il est pertinent de se demander s'il aura un succès similaire en déclenchant des changements économiques et politiques au sein des PPM, car, comme nous l'avons déjà vu en étudiant la conditionnalité politique dans le chapitre précédent, le

[1550] P. VAN ELSUWEGE, « Évaluation de la première phase de la politique européenne de voisinage : perspectives et révision », *préc.*, p. 155.
[1551] R. BALFOUR, « *Les nouveaux paradigmes de l'UE-Méditerranée du Sud : repenser la conditionnalité ?* », Annuaire IEMed de la Méditerranée 2012, p. 71.
[1552] COM(2011) 303, *préc.*, p. 12.
[1553] 3136e session du Conseil des Affaires étrangères, le 14 décembre 2011, Conseil de l'Europe, PRES/11/498 14/12/2011.
[1554] Pour les voisins de l'Est, le partenariat oriental prévoit également des négociations sur de nouveaux accords (d'association) améliorés (notamment des accords de libre-échange approfondis et complets qui combinent les règles sur l'accès aux marchés et le rapprochement de l'acquis) avec les pays qui sont disposés et capables de s'engager de manière plus soutenue. Ils constituent un pilier de la nouvelle génération d'accords d'association en voie de conclusion. (COM(2009) 592 final p. 16).
[1555] COM(2011) 303, *préc.*, p. 12.

fonctionnement des mécanismes de la conditionnalité politique positive reste limité. Selon plusieurs auteurs, ce ne sont pas les préconisations économiques en tant que telles qui ont échoué mais plutôt l'absence d'engagement politique respectif en faveur du développement économique[1556]. En tout cas, pour Ivan Martin, avec les capacités économiques et institutionnelles encore limitées des PPM, ces objectifs semblent extrêmement ambitieux. Pour lui, les ALEAC ne constitueront pas, à eux seuls, un instrument d'intégration, mais seulement un instrument de libéralisation et une incitation aux réformes[1557]. Or, pour l'instant, si l'absence de volonté politique n'a pas permis de mettre pertinemment en place les ZLE introduites par les accords d'association, rien ne garantit que cette volonté soit déjà acquise pour la conclusion des ALEAC.

§ 2. - La convergence avec l'acquis conditionnant la possibilité d'une intégration dans les structures de l'UE

La reprise de l'acquis de l'UE[1558] reste parmi les objectifs majeurs de la philosophie de la PEV. En alignant leurs législations, normes et standards sur l'acquis de l'UE, les partenaires avancent vers des relations plus étroites avec l'UE permettant une meilleure intégration et un accès plus large au marché (A). Bien qu'il n'y ait pas d'obligation d'accepter l'acquis, et d'en récolter ainsi pleinement les bénéfices, une harmonisation avec les dispositions correspondantes est souvent nécessaire pour participer aux programmes et aux agences de l'UE (B).

A. L'approfondissement de l'intégration économique grâce à la reprise progressive de l'acquis par les voisins

L'acquis de l'UE correspond au socle commun de droits et d'obligations qui lient l'ensemble des États membres au titre de l'Union européenne[1559]. La reprise de l'acquis était

[1556] I. MARTIN, « Du Partenariat euro-méditerranéen à la Politique européenne de voisinage : Des modèles économiques à la recherche du développement de la rive Sud », *préc.*, p. 116.
[1557] *Ibid.*
[1558] Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le terme employé était l'acquis communautaire. Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le terme adéquat, d'un point de vue juridique, est l'acquis de l'UE. Toutefois, un bon nombre d'auteurs continuent à utiliser l'ancien terme.
[1559] L'acquis de l'UE correspond à l'ensemble des droits et des obligations communs à tous ses États membres. L'acquis de l'Union européenne comprend toute la législation et tous les traités européens, les déclarations et les résolutions, les accords internationaux conclus par l'Union et les arrêts de la Cour de justice. Il comprend également les actions entreprises par les gouvernements de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires

l'un des critères de Copenhague dans le cadre du processus de préadhésion où les pays devaient accepter l'acquis avant d'adhérer à l'Union et transposer la législation de l'UE dans le droit national. Le rapprochement des réglementations communautaires, qui existait déjà dans le cadre des accords d'association euro-méditerranéens[1560], a été confirmé et renforcé considérablement avec la PEV. En effet, en vue de sa mise en place dans la perspective d'une participation au marché intérieur, la PEV ne se limite plus au rapprochement normatif prévu dans le cadre des accords d'association[1561] et propose un alignement normatif à travers la reprise de l'acquis. Alors que la reprise de l'acquis de l'UE est un processus long et complexe, dans la mesure où il ne coïncide pas toujours avec les intérêts et les perceptions des acteurs locaux, la question reste de savoir si cette stratégie établie à travers les plans d'action (1) reste une démarche pertinente et bénéfique pour des partenaires dépourvus de toute perspective d'adhésion (2).

1) La reprise de l'acquis à travers la convergence avec les législations et les réglementations de l'UE programmée dans le cadre des plans d'action

Selon la communication de 2003, la reprise de l'acquis communautaire qui a permis *la mise en place d'un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux*, pourrait servir de modèle dans le cadre de la PEV[1562]. La communication de 2006 considère que l'approfondissement de l'intégration économique nécessite une convergence totale dans les domaines commerciaux et réglementaires (b) qui passera par la mise en œuvre des dispositions des plans d'action (b).

a) L'ajustement et l'harmonisation réglementaire et législative avec l'UE comme condition de l'approfondissement de l'intégration

Les accords d'association, tout comme les accords de partenariat et de coopération (APC), ébauchent un programme de rapprochement des législations et des réglementations,

---

intérieures, ainsi que dans celui de la politique étrangère et de sécurité commune. « Accepter l'acquis », signifie donc accepter l'Union européenne telle qu'elle existe à ce jour. (http://europa.eu/abc/eurojargon/index_fr.htm)

[1560] La base juridique des accords d'association euro-méditerranéenne repose sur l'expérience de l'intégration européenne, à partir du moment où la même base juridique de l'article 310 TCE (actuel 217 TFUE), déployé pour créer une association de préadhésion des futurs Etats membres dans le système communautaire, est utilisée comme dans les relations euro-méditerranéennes bilatérales. Cette relation contractuelle privilégie la reprise de l'acquis communautaire même si l'élargissement de l'UE n'est pas envisageable.

[1561] C. RAPOPORT, « Les partenariats entre l'Union Européenne et les États tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen », *préc.*, p. 275.

[1562] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 3.

sans pour autant fixer de calendrier ni s'aventurer dans une approche d'alignement normatif. Si l'inclusion euro-méditerranéenne était censée être liée à l'adoption de l'acquis communautaire à travers la reprise des méthodes de l'élargissement, la PEV a renforcé cette approche. Elle a ouvert l'opportunité aux pays voisins d'approfondir leurs relations bilatérales avec l'UE à travers l'appropriation des valeurs communes avec les PMS voisins et une intégration dans l'espace économique européen. Désormais, les partenaires devront souscrire des obligations nettement plus vastes et contraignantes, surtout en matière d'alignement sur la législation communautaire[1563]. Selon l'UE, la convergence réglementaire à travers la reprise de l'acquis se présente comme étant susceptible de stimuler les réformes structurelles, de développer la croissance économique et, en même temps, de réduire la pauvreté et développer l'emploi et la cohésion sociale[1564].

Pour l'UE, la reprise de l'acquis constitue une condition *sine qua non* de l'évolution de l'intégration économique dans le cadre de la PEV. Ainsi, une référence expresse dans la première communication dresse un parallélisme entre la reprise de l'acquis par les pays candidats et par ceux de la PEV. Pour elle, l'acquis communautaire constitue « *un modèle éprouvé pour l'établissement de marchés viables et l'adoption de normes communes dans l'ensemble des domaines* » [1565] où les pays partenaires « *doivent s'engager dans un large chantier de réforme politique, démocratique et institutionnelle avec l'aide de l'UE et conformément aux règles communautaires* »[1566]. Dans une logique d'incitation concurrentielle entre les partenaires, à chaque adoption d'une plus grande partie de l'acquis, le pays concerné pourrait, en l'occurrence, bénéficier d'une aide appropriée plus importante[1567].

Plus tard, avec la communication de 2006, l'exigence de la reprise de l'acquis est renforcée. Cette exigence accentuée est en totale adéquation avec l'offre de la conclusion des Accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) qui prévoient le démantèlement progressif des obstacles au commerce nécessitant une convergence des réglementations dans des domaines qui ont une incidence sur les échanges commerciaux[1568].

[1563] *Ibid*., p. 14.
[1564] Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé, 13653/08, p. 4.
[1565] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 10.
[1566] *Ibid.*
[1567] C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union Européenne et les états tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, *préc*., p. 276.
[1568] COM(2011) 303, *préc.*, p. 9.

Désormais, la Commission considère qu'il est nécessaire de « *parvenir progressivement à une convergence totale* » dans l'ensemble des domaines commerciaux et réglementaires. Elle se contente de les énumérer en évoquant la nécessité d'une convergence au niveau des normes techniques, des règles sanitaires et phytosanitaires, des règles de la concurrence, des droits de la propriété intellectuelle, des mesures douanières de facilitation des échanges, de l'ouverture des marchés publics et des services financiers[1569]. L'adoption de règles et de normes communes est essentielle pour permettre aux voisins de l'UE d'accéder au marché intérieur de l'Union élargie et d'en retirer les bénéfices, ainsi que pour créer un environnement économique plus stable. En effet, pour qu'un pays tiers réussisse à participer au marché intérieur, les règles de l'acquis doivent être respectées, voire intégrées dans sa législation. Nous pouvons donc résumer l'équation de l'offre de la PEV de la manière suivante : une intégration économique sans perspective d'adhésion nécessitant une reprise de l'acquis de l'UE.

À cette fin, l'UE propose d'aider ses voisins à adopter progressivement l'acquis, grâce à une harmonisation législative et réglementaire, afin que les pays associés puissent participer au marché intérieur[1570]. Pour cela, en janvier 2006, le Conseil a décidé d'étendre aux partenaires de la PEV l'accès au bureau d'assistance technique et d'échange d'information (Bureaux TAIEX). Créé en 1995, TAIEX est le bureau d'assistance technique et d'échange de l'information de la Direction générale Élargissement de la Commission européenne et a pour mission d'apporter « *aux nouveaux États membres et aux pays candidats une assistance technique à court terme, en fonction des priorités définies par la Commission européenne dans les domaines du rapprochement, de la mise en application et du renforcement de la législation de l'Union européenne* »[1571]. Par cette décision du Conseil, le bureau TAIEX, qui s'adressait d'abord aux pays candidats ou nouveaux États membres[1572], a été étendu aux pays partenaires de la PEV, cette extension ayant pour but de

[1569] J. POIROT, « La Politique européenne de voisinage : Une politique d'extension de l'espace régional européen », Mosella 2007 – Tome XXXII – n° 14, 2010, p. 279-280.
[1570] S. DARBOT, *Le Partenariat euro-méditerranéen : une tentative d'intégration maladroite*, L'espace politique n° 2 (02-2007), p. 144.
[1571] Proposition de projet de décision du Conseil permettant aux pays éligibles au futur instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) de bénéficier du programme d'assistance technique et d'échange d'informations TAIEX. *E2933* - COM (2005) 321 final du 19/07/2005).
[1572] La zone géographique du bureau TAIEX couvre donc les dix États membres de l'Union européenne ayant adhéré le 1er mai 2004, les pays candidats (Bulgarie, Roumanie, Croatie et Turquie) et les pays « candidats potentiels » (Albanie, Bosnie-Herzégovine, ancienne République yougoslave de Macédoine et Serbie-et-Monténégro).

les aider dans la mise en œuvre des plans d'action et de les assister dans leur reprise de l'acquis. Cette assistance facultative peut prendre plusieurs formes : l'organisation de séminaires et d'ateliers ayant pour objectif d'expliquer les caractéristiques de l'acquis et de répondre à toute question d'ordre législatif, une assistance et des orientations concernant la traduction de l'acquis dans les langues officielles des pays impliqués, la fourniture de logiciels spécialisés et la proposition de formations, ainsi que l'échange d'expertise et de savoir-faire entre les partenaires clés[1573].

b) Une programmation de la reprise de l'acquis dans le cadre des plans d'action

Le respect des dispositions des plans d'action constitue un pas essentiel dans la direction de la reprise de l'acquis[1574]. Les plans d'action visent à identifier et adopter des mesures d'accompagnement apportant le soutien structurel, institutionnel, juridique et administratif nécessaire pour faciliter l'accès aux marchés de l'UE. Dans les différentes dispositions des plans d'action, l'alignement et l'harmonisation concernent une multitude de domaines. L'analyse des différents plans d'action permet de distinguer trois grandes catégories d'alignement normatif. Le plan d'action UE-Tunisie sera notre cas d'étude.

La première catégorie correspond à l'engagement des plans d'action dans un processus de rapprochement des normes et de la législation européenne. Pour le mouvement des biens, des services et des capitaux, l'analyse des plans d'action montre l'importance accordée par l'UE aux nombreux ajustements sur l'acquis de l'UE[1575]. Cela se rapporte à l'adoption des normes et procédés d'évaluation de la conformité des produits industriels (ACAA) dans les secteurs d'intérêt commun où la législation est appliquée avec les mêmes standards que dans l'UE pour « *les principes généraux concernant l'étiquetage, la composition, la fabrication et la description des produits* »[1576]. Les exigences en matière d'acquis communautaire intéressent ici surtout le droit des entreprises et le régime juridique relatif aux investissements directs à l'étranger[1577]. En ce qui concerne les questions agricoles, il est prévu l'application progressive de règles vétérinaires et phytosanitaires particulières,

[1573] ABC TAIEX, Commission de l'UE, à consulter sur : http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/abc-guide/index_fr.htm
[1574] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 5.
[1575] M. AZZAM, « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », *préc*., p. 540.
[1576] Plan d'action UE-Tunisie, *préc.*, p. 14.
[1577] *Ibid*., p. 12.

permettant un contrôle au niveau de la production et pas seulement du produit final[1578]. En réalité, afin de faciliter la libéralisation progressive du commerce dans l'agriculture et d'améliorer le potentiel d'exportation au marché de l'UE, les plans d'action visent à améliorer la qualité de la production agricole par la convergence avec l'acquis de l'UE[1579]. Ces mesures sont principalement relatives à l'harmonisation de la législation technique, à l'échange d'expertise et d'information sur les politiques agricoles, à la promotion de l'utilisation des technologies modernes dans le secteur agricole, à l'amélioration des normes de sécurité et de qualité de la production agricole, et s'attachent à réformer et moderniser les structures sanitaires et phytosanitaires[1580].

La seconde catégorie correspond aux mesures inscrites dans les accords d'association relatives au rapprochement et à l'harmonisation avec les règles et normes communautaires. Les différents plans d'action vont adopter des dispositions susceptibles de faire respecter leurs engagements juridiques en la matière. Parmi ces mesures, les différents plans d'action disposent que les partenaires s'engagent à harmoniser leur politique de la concurrence en mettant en œuvre les engagements pris dans le cadre de l'article correspondant de l'accord d'association et à développer une législation et un mécanisme de contrôle compatibles avec ceux de l'Union européenne[1581]. Dans cette même logique, les pays partenaires doivent aussi mettre en œuvre les engagements pris sur les aides d'État[1582], prévus dans les accords d'association[1583]. Concernant le droit de la propriété intellectuelle et industrielle, les plans d'action s'engagent de nouveau à respecter les dispositions des accords d'association en

[1578] *Ibid*., p. 14.
[1579] *Ibid*., p 10 et 14.
[1580] À titre d'exemple, à côté d'un processus respectueux de l'harmonisation des normes qui réponde à un environnement législatif et économique du partenaire, d'une coopération efficace et de programmes d'aide qui s'attaquent de manière appropriée aux problèmes d'infrastructure de l'Égypte dans le secteur de l'agriculture, le partenaire devrait également chercher à signer des accords de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité avec l'UE afin d'améliorer ses exportations agricoles vers l'UE ou demander un cadre de transition où d'autres efforts sérieux, entrepris dans le domaine de l'harmonisation des normes agricoles égyptiennes avec l'équivalent international, devraient être pris en considération. Enfin, il est nécessaire que l'UE tienne compte de toutes les lacunes économiques et de développement avec l'Égypte. L'UE devrait également soutenir de façon appropriée le secteur agricole qui doit faire face à un défi en trois volets: atteindre ses priorités nationales de développement, respecter ses engagements en vertu de l'accord d'association et respecter le plan d'action de la PEV.
[1581] Plan d'action UE-Tunisie, *préc*., p. 18.
[1582] *Ibid*., p. 20.
[1583] Article 36 de l'accord d'association avec la Tunisie *: « Chaque partie assure la transparence dans le domaine de l'aide publique, en informant, entre autres, annuellement l'autre partie du montant total et de la répartition de l'aide accordée et en fournissant, sur demande, des informations sur les régimes d'aide. À la demande d'une partie, l'autre partie fournit des informations sur certains cas particuliers d'aide publique. (…) où l'aide, le montant et l'importance de cette aide, soient limités aux niveaux strictement nécessaires pour établir cette viabilité et soient progressivement diminués ».*

adoptant un niveau de protection conforme aux standards internationaux[1584]. Pour l'ouverture des marchés publics, les plans d'action indiquent que les partenaires doivent faciliter la mise en œuvre complète et efficace des dispositions des accords d'association en la matière[1585] qui prévoient une ouverture réciproque et progressive des marchés publics. Dans cette perspective, les plans d'action proposent une amélioration du fonctionnement du système actuel en suggérant l'alignement sur les principes fondamentaux qui régissent les marchés publics à tous les niveaux tels que la transparence, la non-discrimination, la concurrence et l'accès au recours judiciaire[1586].

La troisième catégorie est relative au respect des exigences et des conventions internationales aux quelle l'UE est partie et qui, en l'occurrence, font partie de l'aquis. À titre d'exemple, les différents plans d'action s'engagent à poursuivre la mise en œuvre des obligations des accords de I'OMC (SPS) et des autres organisations internationales du secteur (OIE, CIPV, Codex Alimentarius)[1587], à participer activement au round de négociations de l'OMC/AGCS pour les services de transport maritime[1588] et à opérer l'harmonisation et l'ajustement réglementaire, législatif et juridique dans le domaine fiscal en *procédant à une étude détaillée et exhaustive du système fiscal pour recenser les améliorations nécessaires en vue d'accroître sa compétitivité et son efficience et de l'harmoniser autant que possible aux normes internationales*[1589]. Les plans d'action appellent également à un rapprochement progressif des modalités de contrôles mutuels en renforçant le contrôle *financier interne au sein du secteur public* en tenant compte des normes et méthodologies internationales (IFAC, IIA, INTOSAI)[1590].

2) <u>La pertinence de la reprise de l'acquis auprès des voisins dépourvus de toute perspective d'adhésion</u>

Le recours à la logique de reprise de l'acquis de l'UE peut être considéré comme une méthodologie de préadhésion. Dov Lynch considère que la logique de la reprise de l'acquis

[1584] *Plan d'action UE-Tunisie, préc.*, p. 19.
[1585] Article 40 de l'accord avec la Tunisie : « 1. Les parties se fixent comme objectif une libéralisation réciproque et progressive des marchés publics. 2. Le Conseil d'association prend les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du paragraphe 1 ».
[1586] Plan d'action UE-Tunisie, *préc.*, p. 1.
[1587] Plan d'action UE-Tunisie, *préc*., p. 14.
[1588] *Ibid*., p. 27.
[1589] *Ibid.*, p. 17.
[1590] *Ibid.*, p. 20.

reste une approche tactique ou technique au détriment d'une vision stratégique[1591] ; ce qui signifie qu'elle ne suffit pas à expliquer le choix des objectifs à court terme et met en cause le contenu et les objectifs d'un éventuel accord de la future PEV[1592]. Ainsi, si en principe la perspective du marché intérieur ne peut être en soi que positive, toutefois ce procédé qui consiste à se rapprocher d'une manière significative de la législation de l'UE constitue, pour les pays, un défi majeur[1593]. En effet, bien que la reprise de l'acquis présente un intérêt économique pour les voisins de Sud comme pour l'UE, la question de la pertinence de la méthodologie de préadhésion se pose encore une fois[1594]. Avec l'absence de perspective d'adhésion qui pourrait justifier une intensification de l'alignement normatif, il reste légitime de s'interroger sur la stratégie de convergence. Marise Cremona se demande comment l'UE sera capable de convaincre ses partenaires d'adopter l'acquis et de les persuader de la pertinence des normes de l'UE, en l'absence d'une perspective d'adhésion[1595].

Cette problématique a été formulée par le Sénat français lors de l'étude de la proposition de projet de décision du Conseil permettant aux pays de la PEV de bénéficier du bureau TAIEX. Selon son rapport, le Sénat s'oppose clairement à l'ouverture du bureau TAIEX. Ce bureau est spécialisé dans l'aide à la reprise de l'acquis. Si cette reprise est obligatoire pour les pays candidats et les nouveaux États membres, elle ne l'est pas pour les pays voisins[1596]. Bien que l'assistance fournie par le bureau TAIEX reste facultative, les pays partenaires ont tout intérêt à en bénéficier. En effet, puisque l'accès au marché intérieur nécessite la reprise de la législation de l'UE, il serait avantageux pour les voisins de reprendre l'acquis plutôt que de se limiter à un rapprochement comme dans le cadre des accords d'association[1597]. Le Sénat considère qu'une telle approche risque de créer « *une fâcheuse confusion* » entre le processus de préadhésion et la PEV qui doit rester une

[1591] D. LYNCH, « The New Eastern Dimension of the Enlarged EU » in *Partners and Neighbors: A CFSP for a Wider Europe*, Chaillot Papers n° 64 (Institute for Security Studies, 2003) 39.
[1592] M. CREMONA et C. HILLION, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, *préc.*, p. 17.
[1593] M. AZZAM, « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », *préc*., p. 542.
[1594] M. CREMONA et C. HILLION, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, *préc.*, p. 17.
[1595] *Ibid*.
[1596] « Proposition de projet de décision du Conseil permettant aux pays éligibles au futur instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) de bénéficier du programme d'assistance technique et d'échange d'informations TAIEX », *préc*., p. 1.
[1597] C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union Européenne et les États tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen*, *préc*., p. 275.

politique clairement distincte de l'objectif d'adhésion. De plus, cette confusion devient problématique du fait que le bureau TAIEX dépend de la direction générale Élargissement de la Commission européenne, et non de la direction générale Relations extérieures qui gère la politique européenne de voisinage[1598].

Une telle adéquation entre les législations européennes et celles des voisins méditerranéens laisse émettre quelques doutes. À l'exception d'Israël, l'alignement normatif proposé dans une multitude de domaines présente un défi extrêmement élevé pour la plupart des voisins méditerranéens[1599]. La question reste de savoir si cette stratégie aboutira. En effet, pour de nombreux pays voisins, cette démarche paraît paradoxale : elle rend les conditions excessivement sévères avec une reprise accrue de l'acquis par rapport aux accords[1600]. Le problème reste que les avantages potentiels de l'accès au marché unique ne surviendront qu'une fois l'acquis repris. Cependant, vu les capacités économiques et institutionnelles encore limitées des PPM, ces objectifs semblent extrêmement ambitieux[1601]. En fait, la situation risque de devenir une sorte de cercle vicieux. Le but ultime d'améliorer l'accès au marché restera difficile à atteindre tant que les pays partenaires ne seront pas prêts à harmoniser leurs normes et législation avec celles de l'Union européenne et le discours et l'offre de l'UE risquent d'être compromis.

D'autres abordent cette question d'un point de vue différent, mais en déduisent les mêmes conséquences. Ainsi, l'idée d'une reprise de l'acquis de l'UE par des pays ayant un niveau de développement bien inférieur à la moyenne européenne et sans aucune perspective d'adhésion semble être un choix inadéquat. En effet, l'une des forces de la reprise de l'acquis est son caractère impératif qui s'impose aux pays candidats s'engageant dans un processus de préadhésion avec une équation assez tranchante : « prendre l'acquis ou laisser l'adhésion »[1602]. Or, dans le cadre de la PEV, la négociation autour des modalités de reprise de l'acquis communautaire se fera avec chacun des partenaires et dépendra, en partie, des

[1598] Proposition de projet de décision du Conseil permettant aux pays éligibles au futur instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) de bénéficier du programme d'assistance technique et d'échange d'informations TAIEX, *préc.*, p. 1.
[1599] S. BOCHUD, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?*, *préc.*, p. 23.
[1600] P. LIARGOVAS, « EU's Trade Policy in the Four seas: A multilateral approach », *préc.*, p. 7.
[1601] S. BOCHUD, *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?*, *préc.*, p. 24.
[1602] I. MARTIN, « Du Partenariat euro-méditerranéen à la Politique européenne de voisinage: Des modèles économiques à la recherche du développement de la rive Sud », *préc.*, p. 130.

exigences de l'UE mais aussi des préférences du partenaire ; les plans d'action qui permettront sa mise en œuvre seront, par ailleurs, dépourvus de caractère contraignant. Ainsi, tous les effets positifs espérés pour achever l'alignement normatif risquent d'être compromis. Enfin, les partenaires ne bénéficieront des avantages potentiels de l'accès au marché unique européen qu'une fois les exigences respectées. Si le but ultime est d'améliorer l'accès au marché, cela restera difficile avant l'alignement normatif. Or, une adoption partielle de l'acquis risque d'être contre-productive. Une telle reprise partielle signifie de faire perdre aux partenaires la possibilité de l'accès pour certains de leurs produits alors que des efforts ont déjà été effectués dans d'autres domaines. La prise en compte des produits sensibles pour les partenaires mais aussi le rythme et le degré de libéralisation et, en l'occurrence, l'harmonisation avec l'acquis sont étroitement liés à l'existence de relations commerciales plus équilibrées[1603].

En effet, cette accélération du rapprochement législatif pourrait conduire à une incohérence en matière législative chez les pays voisins. La culture juridique de ces pays est trop différenciée, avec une législation qui date des ottomans, sous le mandat français pour le Liban et les autres pays du Maghreb, une législation britannique pour les pays comme la Jordanie ou l'Égypte et la culture juridique américaine qui a commencé à s'installer dernièrement au sein de certains pays[1604]. La PEV reste une politique unilatérale même si elle répond à la fois à des préoccupations internes et externes de l'UE. Lorsque l'UE demande à ses voisins un rapprochement législatif et une harmonisation de leurs règlements, cela montre sa capacité à imposer ses règles aux autres pays ; la relation de l'UE avec son voisinage reste de type centre/périphérie. Ces préoccupations ont provoqué de fortes réserves de la part de certains États membres à l'égard de la proposition d'étendre la totalité de l'acquis de l'UE aux partenaires sud-méditerranéens.

Les barrières non tarifaires de l'UE, en termes de normes de législation, de conformité, de réglementation, de contrôle constituent des obstacles à l'accès au marché intérieur européen pour les pays partenaires. Ce qui est nécessaire alors, c'est l'instauration de relations commerciales plus équilibrées avec l'UE, en tenant compte du rythme et du degré

[1603] D. HERTOVA, P. HOLMES et R. KHATER, « Agriculture and Deep Integration », *in Examining the Deep Integration Aspects of the EU-South Mediterranean Countries: Comparing the Barcelona Process and Neighbourhood Policy, the Case of Egyp*t, ss dir A. GHONEIM, FEMISE Research Programme 2006-2007 Project n° FEM31-08, p. 78.
[1604] A. TOVIAS, « Le Processus de Barcelone : défis et perspectives », *préc.*, p. 123.

de libéralisation et d'harmonisation avec l'acquis de l'UE mais aussi de l'importance de certains secteurs sensibles pour chaque partenaire. Pour cela, une partie de la doctrine reste convaincue que si l'alignement normatif nécessite une reprise de l'acquis de l'UE, cela devrait aussi être accompagné par une réelle reconnaissance des intérêts des partenaires[1605]. Certains auteurs sont allés encore plus loin en proposant le réexamen de l'impact des ALEAC sur les voisins. Michael Emerson propose de rester fidèle à l'esprit du rapprochement prévu pour les accords d'association avec une exigence du degré de conformité requise qui serait limitée à ce qui est strictement nécessaire pour le commerce. Tout cela doit se faire dans une réelle approche facultative et non pas en imposant une obligation ou des conditions préalables[1606].

En définitive, malgré les nombreuses ambigüités de la question de la reprise de l'acquis de l'UE par des partenaires dépourvus de toute perspective d'adhésion, il n'en reste pas moins que le niveau de rapprochement dans le cadre du PEM n'est pas en adéquation avec les objectifs de la PEV. Toutefois, si l'équation euro-méditerranéenne renvoie à un modèle faible d'intégration caractérisé par la libéralisation des échanges – au sens de la suppression des restrictions quantitatives et de la réduction de la protection tarifaire –, la PEV offre aux voisins un modèle fort caractérisé par une intégration intensifiée et profonde nécessitant, en l'occurrence, une convergence du cadre réglementaire et institutionnel qui régit le fonctionnement du marché intérieur[1607].

B. <u>La possibilité d'une participation à certains programmes et agences de l'UE</u>

L'un des volets majeurs et novateurs de la PEV est la possibilité offerte aux partenaires de participer aux travaux de certains programmes et agences communautaires. À partir de la communication de 2004, la Commission annonce qu'elle prévoit la participation des pays voisins aux agences et aux programmes communautaires[1608]. Elle propose aux partenaires « *l'ouverture progressive de certains programmes communautaires, en fonction*

[1605] M. AZZAM, « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », *préc*., p. 542.
[1606] M. EMERSON, « Rendez-vous with Eastern Europe », CEPS Commentary, Brussels, p. 1, à consulter sur : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:147:0003:0156:EN:PDF.
[1607] M. AZZAM, « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », *préc*., p. 539.
[1608] COM (2004) 373, *préc.*, p. 4.

des intérêts réciproques et des ressources disponibles »[1609] en précisant que « *plusieurs partenaires se sont dits intéressés par une participation, éventuellement en qualité d'observateurs, à certaines enceintes communautaires coopératives ou réglementaires* »[1610]. Cette participation va renforcer la coopération entre l'UE et ses partenaires et aider ceux-ci à consolider et à réformer leurs institutions tout en s'alignant sur l'acquis communautaire. En 2006, la Commission adopte une communication[1611] visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des Agences et aux programmes de l'UE[1612]. Ainsi, la Commission propose aux partenaires de suivre une pratique déjà appliquée aux pays candidats à l'adhésion, ainsi qu'aux pays de l'EEE et à la Suisse. Cette possibilité offerte aux pays partenaires de participer étroitement à certaines agences (1) et à certains programmes de l'UE (2) se présente comme l'un des points les plus innovants de la PEV.

1) La participation aux agences de l'UE

Dans la communication COM (2006)724, la Commission indique qu'une multitude de conditions juridiques doivent être réunies (a) permettant par la suite une participation sélective sous plusieurs formes aux agences de l'UE (b).

a) Les conditions juridiques préalables à une éventuelle participation aux agences de l'UE

Afin que les partenaires de la PEV puissent participer aux travaux des agences, plusieurs conditions juridiques préalables s'imposent. La première condition correspond à la nature même des agences. En effet, deux catégories d'agences se distinguent : d'une part les agences de régulation et, d'autre part, les agences exécutives[1613]. Une agence européenne de

[1609] *Ibid.*, p. 21.
[1610] *Ibid*., p. 22.
[1611] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes, du 4.12.2006, COM(2006) 724 final (Non publiée au Journal officiel).
[1612] La communication COM(2006)724 fut adoptée avant le Traité de Lisbonne. Avec l'entrée en vigueur de ce traité et la disparition de la structure en piliers, la catégorisation des agences en fonction de leur pilier d'appartenance a disparu. De plus, la dénomination des agences et des programmes est remplacée par agences et programmes de l'UE.
[1613] La distinction se fait entre deux grandes catégories d'agences présentant des caractéristiques différentes. D'une part les agences de régulation non-exécutives assument divers rôles spécifiques, déterminés au cas par cas dans leur propre base juridique. Ces agences de régulation peuvent être classées dans différentes catégories sur la base de leurs missions : adoption de décisions individuelles ; conseils techniques ou scientifiques à la Commission et aux États membres et responsabilité des activités opérationnelles ; services d'information et de mise en réseau ; services pour d'autres agences et institutions (communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative aux « Agences européennes – Orientations pour l'avenir » COM(2008)135 final {SEC(2008) 323}). D'autre part, les agences exécutives ont été créées par un règlement du Conseil adopté en

régulation est « *une entité juridique autonome créée par le législateur pour participer à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en œuvre d'une politique communautaire* »[1614]. La communication COM(2006) 724 limite la possibilité d'une participation aux agences décentralisées (agences de régulation non exécutives). En excluant les agences exécutives[1615], la Commission énumère la liste des agences de régulation (Annexe A) qui pourraient être ouvertes aux partenaires[1616].

La seconde condition est relative à la présence des dispositions dans les actes constitutifs des agences permettant la participation des pays tiers à leurs travaux. Cela doit aussi s'accompagner par l'analyse de la capacité de l'agence à absorber ces pays[1617]. En effet, les actes constitutifs peuvent contenir une disposition type qui indique que « *l'agence est ouverte à la participation des pays tiers qui ont conclu avec la Communauté européenne des accords prévoyant l'adoption et l'application par ces pays du droit communautaire dans le domaine couvert par l'acte de base* »[1618]. Ces accords bilatéraux doivent se faire « *au cas par cas, pour chaque partenaire et chaque agence, individuellement et séparément* »[1619]. Parallèlement à la conclusion des accords bilatéraux sur la participation des partenaires, la Commission n'exclut pas la possibilité « *d'explorer et de promouvoir d'autres voies permettant d'intensifier progressivement la coopération technique avec les pays voisins et de préparer ces derniers à une éventuelle participation* »[1620].

2002, leur mission, définie de manière beaucoup plus précise, étant de contribuer à gérer des programmes communautaires (article premier du Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires).

[1614] COM (2006)724 final, *préc*., p. 4.

[1615] Les agences exécutives existantes sont l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (EACEA), l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI), l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (TEN-T EA), l'Agence exécutive pour la santé et les consommateurs (EAHC), l'Agence exécutive pour la recherche (REA), l'Agence exécutive du Conseil européen de la recherche (CER).

[1616] COM (2006)724 final, *préc*., p. 15-18.

[1617] *Ibid*., p. 5.

[1618] Cette clause type figure également au point 24 de la proposition de la Commission relative à un accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation - COM(2005)59.

[1619] Ils doivent aussi couvrir une multitude de dispositions notamment : « les conditions législatives ou administratives préalables à toute participation (alignement complet sur l'acquis concerné), les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires des agences au cours de leurs missions dans les pays partenaires PEV, les permis de travail, les dispositions en matière de sécurité sociale et les autres éléments statutaires applicables aux ressortissants des pays PEV mis à disposition des agences, la délégation de droits souverains liés aux agences concernées, le droit des agences d'appliquer la réglementation communautaire dans leurs relations avec les pays partenaires PEV et des dispositions relatives au contrôle financier. (COM (2006) 734final *préc*., p. 5).

[1620] COM (2006) 724 final, *préc*., p. 5.

Enfin, la troisième condition est celle de la négociation et de la conclusion des accords individuels entre chaque partenaire PEV et chaque agence afin de fixer « les conditions et modalités générales de participation des partenaires PEV »[1621]. Une fois ces conditions réunies, la participation doit aussi se faire d'une « *manière progressive et sélective, en tenant compte des avantages mutuels découlant de cette participation, ainsi que des conditions à remplir pour prendre part aux activités* »[1622]. La communication précise que la participation ne donne pas aux partenaires le droit de veto au sein des Conseils d'administration des agences et ne conduit pas systématiquement « *à l'adhésion à cette agence en qualité de membre à part entière* »[1623].

b) Les différentes formes des participations aux agences

La participation varie d'une agence à une autre suivant les conditions établies pour les pays tiers selon le domaine de compétence de l'organe créé et les différentes dispositions juridiques[1624]. L'analyse de la communication COM(2006) 724 permet de distinguer, parmi l'ensemble des agences énumérées, cinq catégories de participation. La première catégorie est celle des agences potentiellement non ouvertes à la participation[1625] « *dont les fonctions se limitent à aider les États membres de la CE à appliquer certaines politiques communautaires internes* »[1626]. C'est le cas du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHIM), de l'Office communautaire des variétés végétales (CPVO), de l'EMEA (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products), ou du CDT (Centre de traduction des organes de l'Union européenne).

La seconde catégorie est celle des agences qui disposent d'une base juridique permettant la participation des pays tiers ; elle présente, selon la Commission, l'intérêt le plus immédiat pour les partenaires PEV. Cette participation est subordonnée à l'adoption et à l'application de la législation communautaire. À titre d'exemple, la communication recommande la participation à l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) nécessitant l'adoption et l'application préalables de la législation

[1621] *Ibid.*, p. 4.
[1622] *Ibid.*, p. 5.
[1623] *Ibid.*
[1624] *Ibid.*
[1625] *Ibid.*, p. 19-29.
[1626] COM (2006)724 final, *préc.*, p. 4.

communautaire en la matière. Pour l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA), la participation sera ouverte seulement aux partenaires PEV signataires de la convention de Chicago et qui acceptent d'adopter et d'appliquer la législation communautaire en la matière. À terme, ils peuvent obtenir le statut d'observateur spécial. Enfin, la participation des partenaires PEV aux activités de l'Autorité européenne de sécurité des aliments est subordonnée à l'adoption et à l'application de l'ensemble de la législation communautaire[1627].

La troisième catégorie est celle des agences de l'UE ayant comme principal objectif la coopération avec les pays tiers, notamment les partenaires PEV. Ainsi, comme les partenaires PEV sont déjà des bénéficiaires, *ils ne peuvent pas participer à leurs travaux avec un statut d'observateur ou équivalent*[1628]. C'est le cas de la la Fondation européenne pour la formation (ETF). La quatrième catégorie est celle des agences ouvertes exclusivement aux partenaires européens PEV. C'est le cas de l'Agence ferroviaire européenne ERA (European Railway Agency) qui limite la participation de pays tiers aux pays européens. C'est l'article 36 du règlement de l'agence qui fixe les conditions de la participation des pays tiers, limitant son ouverture aux pays européens qui ont conclu des accords par lesquels ils adoptent et appliquent la législation communautaire dans le domaine couvert par le règlement[1629]. Deux ans après la communication COM(2006) 724, le règlement instituant cette agence a été modifié pour élargir la possibilité de la participation à l'ensemble des pays de la PEV. Désormais, l'article 36 dudit règlement modifié stipule que « l'Agence *est ouverte à la participation des pays européens et des pays concernés par la politique européenne de voisinage (…)*»[1630].

La quatrième catégorie est celle de la coopération entre les agences et les pays voisins. En effet, certaines d'entre elles envisagent une coopération sélective avec des pays tiers avec des modalités de coopération qui sont arrêtées par leurs conseils d'administration[1631]. À ce stade, la Commission propose une participation ponctuelle aux comités d'experts, aux

[1627] *Ibid*., p. 5-6.
[1628] *Ibid.*, p. 6.
[1629] Article 36 : Participation de pays tiers : « *1. L'Agence est ouverte à la participation des pays européens et des pays concernés par la politique européenne de voisinage qui ont conclu avec la Communauté européenne des accords prévoyant l'adoption et l'application par ces pays de la législation communautaire dans le domaine couvert par le présent règlement* ». (Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (« Règlement instituant une Agence ») (JO L 164 du 21.6.2004, p. 1).
[1630] Article 36 du Règlement (CE) n° 1335/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, L 354/51 du 31/12/2008.
[1631] COM (2006)724 final, *préc.*, p. 7.

séminaires et aux enquêtes de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), une participation aux activités d'information et aux réseaux d'information nationaux de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail ainsi que la coopération avec des pays tiers en ce qui concerne les obligations en matière de contrôle et d'inspection dans le cadre de l'Agence communautaire de contrôle des pêches. Enfin, la Commission propose une participation plus poussée au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM)[1632]. Bien que les pays partenaires PEV ne puissent adhérer aux agences de l'ex-troisième pilier, la Commission offre la possibilité d'une coopération intéressante avec l'Office européen de police (Europol), l'Unité de coopération judiciaire européenne (Eurojust) et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE (Frontex)[1633].

2) <u>La participation aux programmes de l'UE</u>

Pour la Communisions, des conditions juridiques doivent être réunies (a) afin d'ouvrir la voie à de différentes possibilités une participation aux programmes de l'UE (b).

a) Les conditions juridiques de la participation aux programmes de l'UE

La communication COM(2006) 724 concerne exclusivement les programmes internes au bénéfice des États membres de l'UE et a pour objectif principal le renforcement des politiques internes[1634]. La participation des partenaires aux programmes de l'UE nécessite la présence, dans leurs bases juridiques, d'une clause dite « clause d'ouverture » qui prévoit la possibilité d'une participation des pays tiers[1635] conformément « *aux conditions fixées dans les accords respectifs établissant les principes généraux de leur participation aux programmes communautaires* »[1636]. Toutefois, comme les accords d'association conclus avec les pays partenaires PEV ne contiennent pas de dispositions en la matière, leur participation aux programmes est conditionnée à la conclusion « *des accords-cadres*

[1632] *Ibid*., p. 7.
[1633] *Ibid*., p. 15-18.
[1634] *Ibid*., p. 8.
[1635] *Ibid*., p. 4.
[1636] *Ibid*., p. 8.

arrêtant les conditions et modalités générales de participation (…) aux différents programmes concernés »[1637].

Ainsi, sur la base de cette communication, le Conseil a transmis des directives à la Commission, en vue de la négociation d'accords-cadres avec l'ensemble des pays partenaires relatifs aux principes généraux de la participation de ces pays aux programmes de l'UE[1638]. Fidèle à sa logique de conditionnalité positive incitative, le Conseil a approuvé cette approche en ouvrant la négociation des protocoles additionnels nécessaires et en établissant qu'Israël, le Maroc et l'Ukraine seraient les premiers pays partenaires suivis par la Moldavie et l'Ukraine[1639]. À ce jour, il existe des accords bilatéraux relatifs à la conclusion des protocoles de participation aux programmes[1640]. Pour les voisins méditerranéens trois protocoles ont été établis, tous trois liés aux accords euro-méditerranéens, concernant un accord-cadre relatif aux principes généraux de la participation avec le Maroc[1641], Israël[1642] et la Jordanie[1643]. Ces trois protocoles émanent d'un seul prototype similaire à ceux conclus avec les voisins de l'Est sur la base des accords de partenariat et coopération. Concrètement, le protocole autorise, en principe, aux voisins la participation à tous les programmes (actuels et futurs de l'Union ouverts aux pays tiers (article 1). Chaque pays partenaire signataire du protocole doit contribuer financièrement au budget général de l'UE correspondant aux programmes spécifiques auxquels elle participe (article 2). Les représentants des pays signataires sont autorisés à participer, à titre d'observateurs, aux comités de gestion chargés du suivi des programmes auxquels le pays contribue financièrement (article 3). Les mêmes

[1637] *Ibid.*

1638 Décision (restreinte) du Conseil autorisant la Commission à négocier des protocoles […], document 10412/07.

[1639] Conclusions du Conseil de l'UE du 5 mars 2007.

[1640] Israël JO L 129 du 17.5.2008, p. 39, Maroc JO L 273 du 19.10.2010, p. 1, Moldavie JO L 14 du 19.1.2011 p. 5, et Ukraine 11 JO L 18 du 21.1.2011, p. 1; JO L 133 du 20.5.2011, p. 1.

[1641] Protocole à l'accord euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux principes généraux de la participation du Royaume du Maroc aux programmes de l'Union JO L 90/2 du 28/03/2012

[1642] Protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, concernant un accord-cadre entre la Communauté européenne et l'État d'Israël relatif aux principes généraux de la participation de l'État d'Israël aux programmes communautaires, JO L 129/40 du 17/05/2008.

[1643] Protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, concernant un accord-cadre entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie relatif aux principes généraux de la participation du Royaume hachémite de Jordanie aux programmes de l'Union, JO L 117/2 du 27/4/2013.

conditions, règles et procédures sont appliquées aux États en ce qui concerne les projets et les initiatives présentés par les partenaires (article 4)[1644].

b) Les différentes possibilités de participation aux programmes de l'UE

Parmi les trente-trois programmes énumérés par la communication disposant d'une base juridique qui prévoit la participation des pays tiers[1645], trois catégories peuvent être distinguées. La première catégorie est celle des programmes *strictement internes ouverts* à la participation des partenaires PEV sous certaines conditions propres à chacun d'eux. À titre d'exemple, c'est le cas du programme MEDIA qui offre différents modes de participation nécessitant une « *présence d'un budget supplémentaire et une négociation d'arrangements spécifiques et d'un accord sur la contribution financière du pays participant* ». Toutefois, cela reste conditionné à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière mais aussi à la compatibilité de la législation des pays avec l'acquis communautaire dans le secteur des médias et de l'audiovisuel. La participation des pays voisins au programme Marco Polo consacré aux transports se fait *« sur la base de crédits supplémentaires et conformément à des procédures à convenir avec ces pays* ». Pour le programme SESAR, la participation est envisageable si les pays partenaires signent un accord sur le transport aérien[1646].

La seconde catégorie est celle des programmes conçus dès le départ pour permettre une participation sous différentes formes en associant des individus et des organes des partenaires. Cela pourrait se faire sans passer par les accords-cadres adoptés dans des protocoles aux accords bilatéraux en vigueur[1647]. C'est le cas des programmes de recherche, d'éducation et de formation. Il est envisagé la possibilité d'accorder un financement aux partenaires, dans les domaines de la Culture et de la Jeunesse, et un programme-cadre « Sécurité et protection des libertés » est ouvert à la coopération avec les pays tiers qui ont conclu des accords bilatéraux sur la base des crédits supplémentaires. Le programme

[1644] *Ibid*.
[1645] COM (2006)724 final, *préc.*, Annexe C, p. 30-48.
[1646] *Ibid.*, p. 9.
[1647] *Ibid.*, p. 10.

Hercule II permet, quant à lui, d'allouer des crédits à la protection des intérêts financiers de la Communauté en rapport avec la participation des pays partenaires PEV[1648].

La troisième catégorie est celle des programmes qui ne sont pas encore prêts pour être ouverts à la participation des partenaires PEV ni à une forme de coopération. C'est le cas des programmes « L'Europe pour les citoyens », « e-Content Plus », « Safer Internet plus », ou du programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires[1649].

Suite au Printemps arabe et aux changements régionaux, la communication « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » s'est prononcée sur les nouvelles perspectives de la PEV. Elle met l'accent sur l'intention de l'UE de faciliter la participation des pays partenaires aux programmes et aux agences de l'UE comme étant l'un des points majeurs du renforcement de la PEV[1650]. Dans cette perspective, la Commission s'engage à dresser une liste de programmes auxquels les pays partenaires pourront participer en priorité et à les aider « *à remplir les conditions législatives nécessaires pour participer aux travaux des agences de l'UE et fournira une aide destinée à couvrir une partie des coûts liés à cette participation* »[1651].

Enfin, quant aux questions de financement et de suivi, la Commission s'inspire, encore une fois, de l'expérience du processus de préadhésion et de l'EEE avec, notamment, la reprise de l'acquis de l'UE. Toutefois, selon Cécile Rapoport, en dehors du symbolisme de cette offre, la participation aux agences et aux programmes est peu en adéquation avec des pays qui ne disposent pas d'un degré d'intégration suffisamment élevé avec le marché intérieur. En effet, comme nous l'avons déjà vu, la participation aux agences nécessite un alignement préalable avec l'acquis de l'UE en la matière. Cela explique pourquoi les pays tiers membres de l'EEE restent, de loin, les plus concernés par cette participation aux agences[1652]. Tout en rappelant que la PEV vise à appuyer les processus de modernisation et de réforme, la Commission indique clairement qu'elle ne prévoit aucune aide spécifique globale destinée à appuyer la participation aux agences et programmes. Encore une fois, elle reste dans la même méthodologie que celle appliquée aux pays candidats et candidats

[1648] *Ibid.*
[1649] *Ibid.*, p. 11.
[1650] COM (2011) 303 final, *préc.*, p. 14.
[1651] *Ibid*., p.15.
[1652] C. RAPOPORT, « Union européenne et son environnement proche », ss dir C. FLAESCH-MOUGIN et I. BOSSE-PLATIERE, *Revue trimestrielle de droit européen*, 48 (3), juillet-septembre 2012 p. 713-714.

potentiels à l'adhésion[1653]. Chaque partenaire qui participe aux agences et aux programmes doit fournir une contribution financière. La Commission précise que cette contribution s'effectue par un apport au budget général de l'UE et doit reposer sur différents facteurs au cas par cas. Cela varie selon la situation et le bon fonctionnement des agences et des programmes mais aussi selon la situation de chaque pays. La Commission s'engage à présenter des rapports réguliers et des informations sur la participation des pays partenaires aux agences et programmes[1654].

Section 2 : La PEV comme moyen de renforcement de la coopération euro-méditerranéenne en matière de Justice et Affaires intérieures (JAI)

Les questions de Justice et Affaires intérieures (JAI) qui sont un aspect majeur de l'intégration européenne, englobent les risques sécuritaires transnationaux, qualifiés de *Soft Security* et qui remettent en cause l'autorité de l'État dans les domaines relatifs à la sécurité hors des questions militaires[1655]. La *Soft Security*[1656] se distingue de la *Hard Security* qui englobe les questions de défense militaire classique. Certaines questions relatives à la JAI, notamment la migration et le terrorisme, ont pris progressivement de l'importance dans les différents cadres relationnels avec la Méditerranée et demeurent encore aujourd'hui parmi les enjeux les plus controversés de la coopération euro-méditerranéenne. Le principe de la conditionnalité politique positive différenciée, qui est au cœur de la PEV, a été logiquement élargi à la coopération dans ce domaine. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le Titre II de la Première partie, la PEV s'est dotée, dans le cadre de l'approche de la SES, d'une série de mesures ayant pour but de protéger l'UE et ses voisins de menaces communes.

Cette extension de la conditionnalité n'est pas sans conséquence. En effet, l'action extérieure dans le domaine JAI revêtait, dans certains cas, un caractère « *inter-piliers* ». Cela nécessitait en l'occurrence une coordination étroite entre le Conseil et la Commission « *pour garantir la cohérence des activités extérieures de l'Union susceptibles de couvrir tous les*

[1653] *Ibid*., p. 13.
[1654] *Ibid.*
[1655] E. LANNON, *La Politique Méditerranéenne de l'UE, Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan- euro-méditerranéenne, op. cit*., p. 689.
[1656] *Ibid.*

champs de compétence »[1657]. L'élargissement du dialogue dans le cadre des plans d'action a permis de surmonter la fragmentation des compétences externes de JAI au sein de l'UE. Elle donne la possibilité d'approfondir le dialogue politique avec les partenaires sans changer la nature des accords et d'associer pleinement la Commission à la gestion de ces questions dans le cadre des plans d'action.

L'objectif de la projection des politiques intérieures de l'UE vers son action extérieure est préalable à la PEV. La jonction entre l'action extérieure de l'UE et les questions relatives à la « *Justice et Affaires Intérieures* » (JAI) est une conséquence directe de la mise en place progressive d'un « *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice* » (ELSJ)[1658]. L'évolution de cet espace a mené inévitablement à l'instauration d'une dimension externe et est devenue progressivement un des objectifs prioritaires des relations extérieures de l'UE. Il nous sera difficile de mesurer l'impact des enjeux de la coopération en matière de JAI dans le cadre de la PEV sans étudier en amont l'évolution de la pace de la dimension externe de la JAI dans les relations euro-méditerranéennes (§ 1). La place centrale de la question de la JAI au sein de la PEV s'inscrit dans la volonté de l'UE de mettre en place des outils permettant l'accentuation de la dimension externe de ses aspects internes (§ 2). Toutefois, l'absence de priorités parmi les objectifs des plans d'action de la PEV pose une réelle question sur l'équilibre à entretenir entre la sécurité et les réformes politiques (§ 3).

[1657] Communication de la Commission, « Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de Liberté, de sécurité et de justice », COM(2005) 491 final, p. 7.

[1658] Bien qu'avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1er mai 1999, les politiques européennes en matière de JAI, soient devenues un objectif primordial par le biais de l'article 2 du Traité de l'UE qui prévoit le maintien et le développement de l'UE, en tant qu'« *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice* » (Espace LSJ), l'utilisation du terme Justice et Affaires intérieures (JAI) a persisté. En effet, concernant le domaine de notre étude, l'utilisation de la terminologie reste floue dans le cadre du PEM mais aussi dans le cadre de la PEV. Dans les plans d'action, une partie est bien définie sous le terme Justice et Affaires intérieures (JAI) alors que les documents de suivi et d'évaluation utilisent plutôt l'expression « *coopération sur l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice* » (ELSJ). De même les différents plans d'action de la PEV n'ont pas établi la même dénomination. Certains utilisent le terme « JAI » (Maroc, Israël, Tunisie et Jordanie) d'autres le terme « LSJ » (Liban) ou encore « Migration, Intégration sociale, Justice et Sécurité » (Égypte). Dans cette étude, le terme « JAI » ne sera pas utilisé à chaque fois que les documents de la PEV font référence au terme ELSJ. Cela concerne les domaines suivants : la gestion des frontières extérieures de l'Union ou encore la coopération judiciaire en matières civile et pénale, les politiques d'asile et d'immigration, la coopération policière et la lutte contre la criminalité (terrorisme, criminalité organisée, traite des êtres humains, drogue, etc.).

§ 1. - Le renforcement significatif de la coopération dans le domaine de la Justice et Affaires intérieures (JAI) dans les relations euro-méditerranéennes

Même si le troisième volet de la Déclaration de Barcelone n'a pas permis de distinguer une dimension JAI euro-méditerranéenne bien définie, il a prêté une attention particulière mais ambigüe aux risques transnationaux (A). Cette dimension, qui reste faiblement soulignée dans le cadre du texte fondateur du PEM, va progressivement gagner en importance avec le renforcement de la dimension JAI dans le cadre euro-méditerranéen (B).

A. L'attention ambigüe aux risques transnationaux dans la Déclaration de Barcelone

Les questions de *Soft Security* ont été inscrites dans le troisième volet de la Déclaration de Barcelone, consacré en principe, comme l'indique son nom, au « *volet social, culturel et humain* »[1659] ; les questions du terrorisme, du trafic de drogue, de l'immigration illégale, de la criminalité organisée internationale et de la corruption vont néanmoins être rattachées à ce volet. Bien qu'une attention particulière ait été portée au domaine des risques transnationaux, l'organisation de ce volet est restée ambigüe et peu claire par rapport au premier et au deuxième volet[1660]. Le troisième volet, *social, culturel et humain* couvre deux aspects incompatibles qui devraient être traités séparément. Le premier aspect est relatif aux questions du dialogue des cultures, des échanges humains et aux rapprochements entre les peuples de la Méditerranée. Quant au second, il traite des risques transnationaux. Si la question de la sécurité a été introduite, à l'époque, comme une dimension parmi d'autres, les événements internationaux et régionaux l'ont très rapidement amenée à s'imposer sur l'ensemble du volet.

Les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme étaient déjà traitées dans le cadre du premier volet *politique et de sécurité* de la Déclaration de Barcelone appelant au renforcement de la coopération « *pour prévenir et combattre le terrorisme, notamment par la ratification et l'application d'instruments internationaux auxquels ils ont souscrit, par l'adhésion à de tels instruments ainsi que par toute autre mesure appropriée* ». Le thème du terrorisme sera également traité dans le cadre du troisième volet où il est précisé que les

[1660] Rappelons que durant le stade préparatoire de la Déclaration de Barcelone, le troisième volet n'a pas été évoqué ni inscrit dans les premières phases de négociation et son introduction fut tardive.

États s'engagent à « *renforcer la coopération par diverses mesures visant à prévenir et à combattre ensemble de façon plus efficace le terrorisme* »[1661]. Si, au départ, c'était un risque parmi d'autres, la question de la lutte contre la terrorisme va rapidement prédominer surtout après les événements du 11 septembre 2001 et va cristalliser la suite du dialogue euro-méditerranéen. À l'époque, il est vrai que l'ouverture des frontières dans le cadre de l'espace Schengen a accentué la prise de conscience de la nécessité d'une coopération entre les États membres mais aussi avec les partenaires méditerranéens ; les différentes déclarations des conférences ministérielles euro-méditerranéennes ont été plus focalisées sur les questions de terrorisme que sur les autres formes de criminalité[1662].

À côté du problème du terrorisme, la question migratoire s'est également imposée. La Déclaration établit clairement une distinction entre la migration légale et la migration illégale ou clandestine. Pour la première, tout en reconnaissant le « *rôle important que jouent les migrations dans leurs relations* »[1663], les signataires conviennent d'accroître leur coopération afin de réduire les pressions migratoires à travers la contribution à la « *création des emplois dans les pays du Sud* et à *la protection de l'ensemble des droits reconnus par la législation existante des migrants légalement installés sur leurs territoires respectifs* »[1664]. S'agissant de l'immigration clandestine, ils s'engagent à adopter, dans le cadre d'une coopération plus étroite, « *par la voie d'accords ou arrangements bilatéraux, les dispositions et les mesures appropriées pour la réadmission de leurs ressortissants en situation illégale* »[1665]. Étant donné l'importance de cette question, le programme de travail de la Déclaration appelle les parties à tenir des réunions « *en vue d'aboutir à des propositions concernant les flux et les pressions migratoires* »[1666].

Bien que la dimension JAI soit mentionnée dans la Déclaration de Barcelone en 1995, aucun programme ou activité n'y a pris place. C'est le plan d'action adopté à Valence en avril 2002 qui marquera une étape déterminante dans la place de la politique JAI dans le

[1661] Déclaration de Barcelone, *préc.*
[1662] À noter aussi que le document de travail de la Déclaration de Barcelone va apporter plus de précisions concernant exclusivement la lutte contre le terrorisme (non pas le trafic de drogue, ni la criminalité organisée) et « *la lutte contre le terrorisme devra constituer une priorité pour toutes les parties. A cet effet, des fonctionnaires se réuniront périodiquement dans le but de renforcer la coopération entre les autorités policières, judiciaires et autres. Dans ce contexte, seront prises en considération notamment l'intensification des échanges d'informations et l'amélioration des procédures d'extradition* ».
[1663] Déclaration de Barcelone, *préc.*
[1664] *Ibid.*
[1665] *Ibid.*
[1666] *Ibid.*

PEM. Depuis lors, les questions de lutte contre le terrorisme et le crime organisé ainsi que les questions de migration deviennent des éléments fondamentaux des relations euro-méditerranéennes, tant sur le plan bilatéral que régional. Dix années après la Déclaration de Barcelone, lors du sommet de 2005, cette accentuation se confirme avec l'adoption d'un programme de travail quinquennal où le sujet de la migration est à nouveau mis en avant[1667], et d'un Code de conduite dans la lutte contre le terrorisme[1668]. Cela met fin au manque de cohésion et à l'ambiguïté du troisième volet. La dimension « *migration, justice et sécurité* » est enfin prise en compte et se définit comme étant, en pratique, le quatrième volet du Partenariat[1669].

B. L'émergence progressive de la dimension JAI dans le cadre euro-méditerranéen

Si le Traité de Maastricht a institué la dimension JAI dans sa structure à trois piliers, c'est le Traité d'Amsterdam qui communautarise une partie du troisième pilier à travers le transfert des questions concernant les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes vers le premier pilier[1670]. Ce traité intègre certains éléments de la JAI, notamment le contrôle des frontières, les politiques d'asile et les politiques migratoires, dans la compétence de la Communauté alors qu'ils étaient auparavant

[1667] « *Les États renforceront leur coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Cette coopération devrait couvrir tous les aspects de l'immigration clandestine, comme la négociation de différents types d'accords de réadmission, la lutte contre la traite des êtres humains et les réseaux qui y sont liés, ainsi que les autres formes d'immigration clandestine et le renforcement des capacités en matière de gestion des frontières d'immigration* », Programme de travail quinquennal, adopté lors du sommet marquant le 10e anniversaire du partenariat euro-méditerranéen, 27-28 novembre 2005, Euromed report n° 92, p. 7.

[1668] Lors de cette conférence, une problématique centrale va s'imposer concernant la délimitation du concept de terrorisme. La délégation algérienne avait insisté sur la nécessité d'inclure dans la déclaration finale une distinction entre la violence terroriste et la lutte armée contre une occupation étrangère (R. RHATTAT, *La PEV dans les pays de l'aire méditerranéenne*, Bryulant 2011, p. 147.) Afin d'éviter tout amalgame entre la reconnaissance du droit de résistance du peuple (en particulier le peuple palestinien) et la lutte contre le terrorisme. Mais en l'absence de la quasi-totalité des chefs d'État des pays arabes membres du PEM, les dirigeants présents ont voulu évité tout échec supplémentaire de la conférence. Bien que le Code de conduite ne définisse pas un concept de terrorisme qui réponde pour l'essentiel aux exigences des différents participants, son adoption confirme la montée de l'importance de la lutte contre ce fléau dans le dialogue euro-méditerranéen. Ainsi, les participants condamnent les actes terroristes tout en rejetant toute tentative d'associer le terrorisme à « *une nation, une culture ou une religion* » (Code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme, Euromed report n° 92, p. 17). Par ailleurs, ils s'engagent à renforcer leurs mécanismes nationaux et collectifs en mettant en commun leurs expériences acquises dans la gestion des attentats terroristes. (C. BILLET, « Agence Frontex et différenciation », *in Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, (dir.) C. FLAESCH-MOUGIN, Collection Rencontre Européennes Bruylant Bruxelles, 2009, p. 336.)

[1669] I. SCHÄFER, « Politiques migratoires et identitaires de l'Union européenne dans l'espace euro-méditerranéen », Heymat Working Paper Nr. 01/2010, Publication Hybrid European-Muslim Identity-Models (HEYMAT), p. 4-5.

[1670] C. BILLET, « Agence Frontex et différenciation », *préc.*, p. 336.

sous la responsabilité du Conseil et des États membres[1671]. De plus, il accroît la dimension externe de la politique de sécurité intérieure de l'UE, permettant la mise en place d'une dimension extérieure de la JAI (1) qui se manifestera par de nouvelles dispositions dans les accords d'association euro-méditerranéens (2).

1) La dimension externe JAI

La constitution de l'espace Schengen appelle le traitement des questions de la sécurité intérieure. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures figure parmi les mesures dites compensatoires. Cela nécessite un rapprochement des politiques migratoires des États appartenant à cet espace[1672]. En effet, à partir de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la politique d'immigration et d'asile ne relève plus uniquement de la coopération intergouvernementale. L'introduction d'un nouveau Titre IV relatif aux questions de visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes, a créé désormais une compétence communautaire dans ces domaines. Toutefois, celle des États membres persiste à ses côtés. L'introduction d'une compétence externe JAI (a) a permis l'émergence d'une dimension externe de l'ELSJ (b).

a) La question de la compétence externe JAI

L'ELSJ trouve sa base juridique dans les premier et troisième piliers, tout en ayant également des liens avec le deuxième pilier. Toutefois, même après la communautarisation partielle par le Traité d'Amsterdam d'une partie du troisième pilier, la compétence de la CE et l'autonomie du volet externe de la JAI restent incertaines[1673]. Stéphane Perrin souligne que l'absorption de la JAI par la PESC – s'ajoutant à l'absence de personnalité juridique de l'UE pour le troisième pilier – fait apparaître problématique la compétence de la signature des accords externes dans ce domaine[1674].

[1671] La Commission a obtenu le droit d'initier des propositions dans ces domaines malgré le partage de ses compétences avec les États membres pour une période transitoire de cinq ans, jusqu'en 2004.
[1672] La première réalisation fut faite par la convention de Dublin portant sur les questions d'asile, d'immigration, de franchissement de frontières.
[1673] S. PERRIN, « Quel cadre juridique pour des futurs accords PNR », *in Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Collection Rencontre Européennes (dir) C. FLAESCH-MOUGIN, Bruylant Bruxelles 2009, p. 167.
[1674] *Ibid.*

Par ailleurs, la dimension du premier pilier de l'ELSJ, Titre IV du traité CE, ne comporte pas une disposition relative à la compétence externe. Toutefois, la jurisprudence va permettre de trouver une solution palliant ce vide juridique à travers la théorie des pouvoirs implicites. Ceci signifie que la conclusion de tels accords peut se faire sur la base d'une compétence implicite si l'accord apparaît nécessaire pour la réalisation des objectifs inscrits dans les traités[1675]. Le recours à cette théorie s'est développé dans le cadre des relations extérieures à cause du caractère limité des compétences expressément attribuées et « *de la nécessité de cohérence entre compétences internes et externes* »[1676]. En effet, si le recours aux pouvoirs implicites se fait dès le début de la CECA, ce n'est qu'avec l'arrêt AETR qu'il prend sa place en matière externe. À travers cette jurisprudence, la CJCE définit les conditions dans lesquelles une compétence externe implicite pourrait être utilisée dans le cadre de l'ELSJ. Pour la Cour une telle compétence « *résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité – comme c'est le cas de articles 113 et 114 pour les accords tarifaires et commerciaux et de l'article 238 pour les accords d'association – mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté* »[1677].

L'arrêt AETR, en reconnaissant le principe du parallélisme des compétences internes et externes, permet d'assurer une cohérence dans leur exercice. Ce principe appliqué à la Communauté ne signifie pas un octroi de nouvelles compétences, mais plutôt une faculté qui permettra de développer sur le plan externe des compétences dont elle dispose au niveau interne[1678]. Or, l'article 61 (TCE) attribuait à la CE la capacité d'adopter certaines mesures en matière d'ELSJ. C'est, par ailleurs, sur la base du pouvoir accordé au Conseil d'adopter des mesures que la compétence externe implicite trouve son fondement. Ainsi, le principe de parallélisme des compétences permet la prise de mesures relatives à l'immigration telles que la conclusion des accords de réadmission pour le rapatriement avec les pays tiers, des accords de facilitation de visa et concernant les aspects relatifs aux questions d'asile.

[1675] M. CREMONA, « EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective », Working Papers LAW 2008/24, publication European University Institute department of law EUI WP law 2008/24, p. 5.
[1676] J.-P. JACQUE, *Droit Institutionnel de l'UE*, Dalloz, 2011, p. 140.
[1677] Arrêt de la Cour du 31 mars 1971. Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes : Accord européen sur les transports routiers, Rec. 1971, p. 263, Affaire 22-70, paragraphe 16.
[1678] J.-P JACQUE, *Droit Institutionnel de l'UE, op. cit*., p. 144.

Bien que la personnalité juridique de l'UE ait été établie par le Traité de Lisbonne et que les piliers aient disparu, la question du volet externe de l'ELSJ reste toujours incertaine. En effet, le Traité de Lisbonne garde la même approche et ne cherche pas à doter l'ELSJ d'une politique externe autonome. L'accent est mis sur l'utilisation des possibilités existantes de l'action extérieure pour la réalisation de ses objectifs. Même si l'ELSJ est unifiée avec la disparition des piliers, la fragmentation qui existait en la matière persiste toujours. L'article 67 TFUE est toutefois plus explicite sur ses objectifs que dans les traités antérieurs. À travers cet article, l'UE garantit le développement d'une « *politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures* », met en place « *(…) des mesures de prévention de la criminalité* » et une coordination « *entre autorités policières et judiciaires* » ainsi que « *la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale* ».

b) L'émergence d'une dimension externe de l'ELSJ

En « *exploitant pleinement les possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam* »[1679], le Conseil européen de Tampere de 1999[1680] s'est positionné de manière à faire de l'UE un espace de liberté, de sécurité et de justice mais aussi à agir sur la nécessité d'une approche globale de l'action extérieure. Lors de ce Conseil européen, les chefs d'État ou de gouvernement européens fixent les modalités de mise en pratique des dispositions du Traité d'Amsterdam en matière de JAI et s'accordent pour mettre en place un programme très ambitieux détaillant des priorités, des objectifs concrets, les responsables des mesures à prendre afin d'assurer un réel suivi des objectifs ainsi qu'un calendrier[1681]. L'Union reconnaît l'importance de la dimension externe utilisant les instruments de l'action extérieure, soulignant l'intérêt du partenariat avec les pays tiers dans l'élaboration d'une « *approche globale des migrations* », la nécessité de travailler avec les organisations internationales sur les questions d'asile et l'utilisation des accords de réadmission ; plus généralement l'Union considère que toutes les compétences et les instruments à sa disposition, et en particulier dans les relations extérieures, devraient être utilisés dans la construction de la dimension externe de l'ELSJ.

[1679] Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere 15 et 16 octobre 1999 paragraphe 1.
[1680] *Ibid.*
[1681] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations, Bruxelles, le 2.6.2004, COM(2004) 401 final, p. 3.

Cette approche vise à plus de cohérence dans l'action extérieure de l'UE en matière de JAI en insistant sur la nécessité d'intégrer ces questions dans les relations avec les pays tiers. Il s'agit, au travers de l'approche de Tampere, d'une mise en place des lignes directrices de l'action extérieure en ce domaine sans revendication d'une compétence exclusive. Cette aspiration d'une « *action extérieure plus forte* » n'équivaut néanmoins pas à l'affirmation d'une politique étrangère propre en la matière, comparable à la PESC. Ceci signifie que le Conseil européen de Tampere se limite à la définition d'une approche globale établissant « *des priorités, des objectifs politiques et des mesures pour l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* »[1682] sans jamais glisser vers une action externe autonome. Depuis ce sommet, la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine, la gestion des frontières et l'extension des compétences des agences en charge de la coopération policière et judiciaire, telles qu'Eurojust et Europol, sont placées au cœur de l'action extérieure de l'UE.

Dans la lignée du programme de Tampere, la stratégie commune à l'égard de la Méditerranée, décidée lors du Conseil européen de Santa Maria de Feira en juin 2000, constitue la première étape identifiée dans la tentative d'élaborer une dimension externe de la JAI dans les relations euro-méditerranéennes. Le renforcement de la coopération dans le domaine JAI se définit désormais en tant qu'objectif majeur avec une attention particulière portée à la lutte contre le crime organisé, le blanchiment d'argent et le trafic de drogue, à travers des programmes de formation des autorités judiciaires et des forces de police des pays partenaires[1683]. Au fur et à mesure que les conférences ministérielles euro-méditerranéennes se succèdent, la dimension JAI gagne en importance. Si, à partir de 2001, le PEM est fort logiquement absorbé par l'importance croissante de ces questions, il ne faut pas occulter les facteurs propres à son dynamisme. En effet, la stagnation dans le processus de paix entraînant le blocage dans l'adoption de la charte pour la paix et la stabilité a ouvert la voie à un dialogue entre les participants pour une coopération plus étroite en la matière[1684].

[1682] *Ibid*., Point 61.
[1683] Conclusion de la Présidence du Conseil européen de Santa Maria de Feira European, « La stratégie commune à l'égard de la Méditerranée ».
[1684] F. BICCHI, « From Security to Economy and Back? Euro-Mediterranean Relations in Perspective », European University Institute, pp. 7-8.

Un nouveau pas vers la projection des questions JAI dans le PEM est franchi avec le plan d'action de Valence de 2002[1685]. Sous la présidence espagnole de l'UE, assurée dans un contexte assez particulier[1686], son adoption en tant que premier programme multilatéral conclu sur les questions de JAI[1687] dans les relations euro-méditerranéennes est une étape importante. Après avoir adopté le plan d'action, les ministres appellent la Commission à établir un programme de coopération régionale sur les questions de « *la lutte contre la drogue, le crime organisé et le terrorisme, ainsi que la coopération dans le traitement des questions liées à l'intégration sociale des migrants, de la migration et des mouvements de personnes* »[1688].

2) L'introduction des dispositions de la dimension externe de la JAI dans les accords d'association

Depuis le Conseil européen de Feira en juin 2000, l'activité de l'UE dans les domaines de l'ESLJ s'est à la fois intensifiée et élargie pour inclure non seulement la gestion des frontières, la migration et l'asile, mais parfois elle s'est étendue au-delà de l'ELSJ, allant de la lutte contre le terrorisme à la protection civile. Cette avancée n'est pas sans impact sur les relations euro-méditerranéennes. La dimension externe de la JAI va s'exprimer dans les accords d'association successifs. En ce qui concerne la première vague des accords euro-méditerranéens, ils furent signés avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999[1689]. Quant à la deuxième vague des accords euro-méditerranéens signés après l'entrée

[1685] 5e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Valence, 22-23 avril 2002.

[1686] Pendant sa présidence tournante de l'UE, l'Espagne réussit à mettre en avant les questions de la JAI au centre des relations euro-méditerranéennes. Le plan d'action adopté à Valence montre la réussite de l'Espagne sur la question des priorités internes que sont la lutte contre l'immigration et le trafic de drogue. Cependant, il n'a pu être mis en œuvre facilement en raison du boycott libanais et syrien dans un contexte tendu au Moyen-Orient (F. ARTEAGA, *The balance of the Spanish Presidency of 2002 with regard to Justice and Home Affairs of the European Union*, The Spanish Presidency of the EU, University of Liverpool, 2002). Évoquant le contexte des négociations lors de la conférence de Valence, Richard Gillespie expose comment l'affaiblissement de l'axe franco-allemand en raison de questions électorales internes et le rapprochement Blair-Aznar dans la lutte contre le terrorisme ont été décisifs pour renforcer la position de l'Espagne et permettre l'adoption du programme. (R. GILLESPIE, « Re-shaping the agenda? The internal politics of the Barcelona process in the aftermath of September 11 », *in* A JÜNEMANN, *Euro-Mediterranean Relations after September 11*. International, Regional, Domestic Dynamics, London, Franck Cass, 2004, pp. 21-35.)

[1687] S. WOLFF, *La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures*, Cultures & Conflits n° 66 (été 2007), pp. 77-99, p. 86.

[1688] Plan d'action adopté lors de la 5e conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Valence, point 18.

[1689] La première vague des accords correspond à ceux qui furent signés en 1995 avec la Tunisie et avec Israël, en 1996 avec le Maroc, en 1997 avec l'OLP et avec la Jordanie.

en vigueur du Traité d'Amsterdam[1690], les prolongements des nouvelles orientations liées à la dimension externe de la JAI vont se concrétiser par l'introduction des clauses-types ou clauses standards[1691]. Ainsi, cette émergence de la dimension extérieure de la JAI permet l'introduction de clauses relatives à la sécurité intérieure dans les accords à venir. En effet, avec la deuxième vague des accords d'association euro-méditerranéens, la conditionnalité politique s'élargit à certaines questions de la JAI en tant que domaines prioritaires pour l'action extérieure de l'UE. Cette nouvelle orientation se traduit par l'inscription de clauses-types qui n'existaient pas dans les accords d'association de la première vague, notamment les clauses « anti-terrorisme » (a) et « immigration » (b).

a) Les clauses anti-terrorisme

Le premier type concerne les clauses anti-terrorisme. Depuis le 11 septembre 2001 et plus encore depuis les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005, l'UE se trouve exposée à une sécurisation croissante, en particulier dans le domaine de la politique d'immigration, d'asile politique et de contrôle des frontières. Toutefois, l'accord d'association avec l'Égypte signé en juin 2001 est – même avant les attentats du 11 septembre –, le premier à contenir une disposition, à l'article 59, consacrée à la lutte contre le terrorisme, disposition qui sera pour l'essentiel reprise ultérieurement dans l'article 90 de l'accord avec l'Algérie et dans l'article 120 de l'accord paraphé mais non signé avec la Syrie.

Dans ces trois accords, les parties s'engagent à coopérer notamment dans le domaine du renseignement par un partage d'informations relatives aux groupes terroristes et à leurs réseaux de soutien conformément au droit international et national[1692], par un échange d'expériences sur les moyens et méthodes visant à lutter contre le terrorisme, ainsi que par

[1690] La deuxième vague des accords correspond à ceux qui furent signés en 2001 avec l'Égypte, en 2002 avec le Liban et avec l'Algérie.

[1691] C. FLAESCH-MOUGIN, « La conditionnalité politique dans les relations de l'Union européenne avec les États et groupements latino-américains », *in Collection rencontres européennes, Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amériques, Afrique*, Bruylant Bruxelles 2010, pp. 379-408, notamment 395-401.

[1692] Les accords signés avec l'Algérie (avril 2002) et négociés avec la Syrie (accord paraphé en octobre 2004 et par la suite re-paraphé en décembre 2008) font référence expresse à La Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations-Unies qui a été prise à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Cette résolution est juridiquement contraignante du fait de son adoption sous le Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies. Les États membres s'engagent à prendre des mesures tendant à lutter contre le terrorisme ainsi qu'à contrôler les frontières. L'accord avec l'Égypte a été signé en juin 2001.

un apport conjoint dans les domaines techniques et de la formation. Cependant, l'accord avec le Liban, signé en juin 2002, ne comprend aucun article ni aucune référence à la lutte contre le terrorisme. En effet, des difficultés ont entravé la conclusion de l'Accord d'Association, suite aux demandes de la part de l'UE qui exigeait l'intégration d'une clause anti-terrorisme dans le texte, ce que le Liban rejette systématiquement[1693]. Les négociations sur ce point semblent complexes avec la crainte sous-jacente de l'utilisation de ladite clause contre l'organisation politique Hezbollah, si influente au Liban[1694]. Reste à préciser qu'après les attentats de Madrid qui ont frappé directement l'Europe en 2004, le Conseil européen du 25 mars 2004 a adopté une déclaration sur la lutte contre le terrorisme avec pour objectif de veiller à ce qu'il s'agisse là d'un aspect fondamental commun à tous les niveaux du dialogue politique[1695] avec les pays tiers, et visant à « *prendre la forme de clauses antiterrorisme opérantes dans tous les accords extérieurs conclus* »[1696].

b) Les clauses relatives à la gestion des flux migratoires

Le deuxième type des clauses concerne celles relatives à la gestion des flux migratoires qui s'inscrivent dans la nouvelle approche, introduite par le Conseil européen de Tampere en 1999 et clarifiée ultérieurement par le Conseil européen de Séville en 2002, appelant à l'intégration de la politique d'immigration dans les accords conclus par les États membres avec les États tiers[1697]. Il est demandé « *que, dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause*

[1693] Entretien confidentiel réalisé par l'auteur de la thèse auprès d'un fonctionnaire de la délégation de la Commission au Liban (juin 2006).
[1694] La question du Hezbollah, considéré comme force de résistance contre l'occupation (occupation reconnue comme telle par la résolution 425 du conseil de sécurité de l'ONU en 1978) mais comme une organisation terroriste par certains pays occidentaux tels que les États-Unis, le Canada, l'Australie, Israël et par certains États membres de l'UE (Pays-Bas, et Royaume-Uni) reste entière. À l'époque, le Premier ministre libanais Rafic Hariri considérait que « *le Liban est contre le terrorisme et a toujours condamné le terrorisme. Il a signé tous les accords des Nations-Unies (relatifs au terrorisme). Il est également en passe de signer deux autres accords. Nous n'envisageons aucun problème, c'est une question purement technique* ».
[1695] Déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme du 25 mars 2004, à consulter sur : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79637.pdf, p.12
[1696] *Ibid.*, objectif 7.
[1697] Lors du Conseil de Séville, le Royaume-Uni et l'Espagne avaient demandé que l'Union européenne adopte des sanctions économiques contre les pays voisins qui ne prennent pas de mesures pour freiner l'immigration clandestine vers l'Europe. La France et la Suède s'y sont vigoureusement opposées, préférant inciter, convaincre et coopérer avec ces États plutôt que de les sanctionner (Vincent THEBAULT et Bernard ELISABELDE (s. dir), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, 2009, p. 343).

sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale »[1698].

Ces clauses relatives à l'immigration illégale se retrouvent donc dans les accords de la deuxième vague. Elles concernent plus particulièrement la sécurité intérieure de l'Union. Ainsi, une clause relative à la coopération en matière d'immigration se voit intégrée dans les accords d'association euro-méditerranéens de deuxième génération, et notamment celui avec l'Algérie. Ceci se concrétise par l'introduction de clauses portant sur la gestion des flux migratoires et inscrites dans un titre à part correspondant à la « *coopération dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures* »[1699]. Ces dispositions restent clairement plus développées que ce que l'on trouvait dans les accords de la première vague ; on pense aux accords signés avec le Maroc et la Tunisie qui ne dépassent pas les objectifs du troisième volet de la Déclaration de Barcelone. En effet, ils se limitent aux dispositions inscrites dans le chapitre du dialogue social. Cela correspond pour l'essentiel aux conditions sociales des travailleurs migrants et aux conditions de retour dans les cas de migration clandestine[1700]. Pour le reste du domaine, la répartition ne montre pas ce type de regroupement dans une seule et même partie[1701]. De même, les clauses de réadmission insérées dans les accords avec l'Algérie, l'Égypte, le Liban, la Syrie ne sont pas, en elles-mêmes, assimilables à des

[1698] Conclusions du Conseil européen de Séville point 33.

[1699] Dans ce titre : Renforcement des institutions et États de droit (Article 82), Coopération dans le domaine de la circulation des personnes (Article 83), Coopération dans le domaine de la prévention et du contrôle de l'immigration illégale (Article 84), Coopération en matière juridique et judiciaire (Article 85), Prévention et lutte contre la criminalité organisée (Article 86), Lutte contre le blanchiment de l'argent (Article 87), Lutte contre le racisme et la xénophobie (Article 88), Lutte contre la drogue et la toxicomanie (Article 89), Coopération en matière de lutte contre le terrorisme (Article 90), Coopération en matière de lutte contre la corruption (Article 91). (JO L 265/2 du 10 octobre 2005.)

[1700] Article 69 de l'accord avec la Tunisie (JO L L 097 du 30 mars 1998)

« 1. Il est instauré entre les parties un dialogue régulier portant sur tout sujet du domaine social qui présente un intérêt pour elles.

2. Il est l'instrument de la recherche des voies et conditions de progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants tunisiens et communautaires résidant légalement sur les territoires des États hôtes.

3. Le dialogue porte notamment sur tous les problèmes relatifs:

a) aux conditions de vie et de travail des communautés migrantes;

b) aux migrations;

c) à l'immigration clandestine et aux conditions de retour des personnes en situation irrégulière au regard de la législation relative au séjour et à l'établissement applicable dans le pays hôte;

d) aux actions et programmes favorisant l'égalité de traitement entre les ressortissants tunisiens et communautaires, la connaissance mutuelle des cultures et civilisations, le développement de la tolérance et l'abolition des discriminations ».

[1701] Dans l'accord avec le Maroc, les articles relatifs au blanchiment de l'argent (article 61) et à la lutte contre la drogue (article 62), figurent dans le Titre V relatif à la coopération économique. (JO L 70/2, 18 mars 2000)

accords de réadmission. Elles peuvent constituer un cadre pour la négociation ultérieure de ces accords, position qui sera réaffirmée ultérieurement dans les plans d'action.

Du point de vue de leur nature et de leur portée juridique, ces clauses ne constituent, en aucun cas, un « élément essentiel ». Ces dispositifs, certes assez récents, relèvent plus de la clause fondement que de la clause élément essentiel et comme tels restent étrangers à la conditionnalité de type sanction. Pour Catherine Flaesch-Mougin, ces clauses peuvent être qualifiées de clauses « *standard* » et ne permettent aucune prise de sanctions comme dans le cadre de la clause « *élément essentiel* » [1702]. Elles ne constituent pas en effet un « *élément essentiel* » ou « *fondamental* » comme cela est le cas pour la conditionnalité politique traditionnelle, ce qui limite donc leur portée et leur utilisation[1703]. Même avec leur introduction dans le cadre des accords d'association, la possibilité d'une application des mécanismes de la conditionnalité politique traditionnelle inscrits dans ces dits accords n'est pas possible. Le non- respect de ces engagements ne pourrait, au regard du Droit international, avoir de conséquence directe sur les relations bilatérales.

En définitive, bien que la Déclaration de Barcelone ait mis l'accent sur les questions de Justice et Affaires intérieures, questions absentes en tant que telles de l'agenda du PEM, l'émergence progressive de la dimension externe JAI dans le cadre du PEM s'est faite petit à petit tant dans le cadre régional qu'au niveau des accords d'associations. Sur ce point, Erwan Lannon considère que les premières manifestations de l'installation d'une dimension JAI dans le cadre du partenariat peuvent être répertoriées à partir de la conférence ministérielle de Marseille de 2000[1704]. Néanmoins, c'est le Sommet de Barcelone 2005 qui place expressément la PEV et ses plans d'action au centre de la coopération euro-méditerranéenne[1705] ; il faut donc attendre la PEV pour constater véritablement l'accentuation de la place des questions JAI dans les rapports qu'entretient l'UE avec chacun des pays du PEM.

[1702] C. FLAESCH-MOUGIN, « La conditionnalité politique dans les relations de l'Union européenne avec les États et groupements latino-américains », *préc.*, p. 396.
[1703] *Ibid.*
[1704] E. LANNON, *La Politique méditerranéenne de l'UE, pour une politique euro-méditerranéenne commune fondée sur une géopolitique de proximité pan- euro-méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 732.
[1705] Programme de travail quinquennal, adopté lors du sommet marquant le 10e anniversaire du partenariat euro-méditerranéen, 27-28 novembre 2005, Euromed report n° 92, p. 5.

§ 2. - L'accentuation de la projection externe des questions JAI dans les relations euro-méditerranéennes à travers la PEV

Bien que le thème de la coopération en matière de JAI ait été progressivement intégré dans le cadre du PEM, c'est avec la PEV que cette dimension prend concrètement de l'ampleur dans le cadre euro-méditerranéen où les questions relatives à la politique d'immigration et d'asile occupent une place prépondérante[1706](A). Toutefois, elle reste assez synthétique[1707] ; ces questions ne sont pas évoquées très précisément et les objectifs fixés sont globaux. C'est l'étude des plans d'action qui permet d'avancer l'idée selon laquelle la PEV se révèle être un moyen d'institutionnalisation progressive de la coopération en matière de JAI (B).

A. La place prépondérante de la coopération JAI dans la PEV

La montée en puissance de la place des questions JAI ne fait pas débat. Ceci s'explique, comme nous l'avons déjà vu dans le Titre 2 de la Première partie, par l'impact de la SES sur la PEV. Aidé par le Conseil[1708], « *l'activisme* » de la DG-Justice qui a clairement demandé à ce que les questions relatives au droit d'asile, à l'immigration clandestine et au trafic soient placées en priorité dans la programmation de la PEV a abouti à ce que la dimension sécuritaire soit largement mise en avant dans l'élaboration par la Commission des plans d'action[1709]. Cette présence dans les plans d'action adoptés permet à la PEV de devenir une composante majeure de la stratégie relative à la dimension externe de l'espace LSJ (1), et d'accorder une place centrale à la coopération sur les questions relatives à la JAI (2).

1) La PEV en tant qu'instrument de la stratégie relative à la dimension externe de l'ELSJ

La place accordée à la dimension JAI dans le cadre de la PEV doit aussi être comprise dans le contexte du développement de la dimension externe plus globale de la JAI. C'est lors

[1706] T. BALZACQ, « Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des Contrôles aux frontières : accords de réadmission, politique des visas, droits de l'homme », *préc*., p. 10.
[1707] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, *op. cit*., p. 209.
[1708] Comme l'atteste R. ZAIOTTI, le Conseil inquiet des initiatives de la Commission Européenne a repris les rênes de la PEV et a cherché à intégrer une approche plus sécuritaire sous l'influence de la SES (*La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage*, *préc.*, p. 75).
[1709] R. ZAIOTTI, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *préc.*, p. 75.

du Conseil européen de novembre 2004 que le programme pluriannuel de La Haye est adopté, listant dix priorités de l'Union afin de renforcer l'ELSJ dans les cinq ans à venir et que la PEV est définie parmi les politiques relatives aux relations extérieures. Afin de permettre la mise en œuvre de cette stratégie, une communication relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est adoptée, définissant la PEV parmi les axes centraux de l'action extérieure de l'UE en la matière[1710]. Dans ce texte qui se situe au terme de l'évolution de l'ELSJ tout au long de la construction européenne à partir du Conseil européen de Feira, la Commission considère que, même s'il reste évident que « *les structures diffèrent considérablement d'un pays à l'autre* », l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui servira à réglementer à l'intérieur des frontières de l'UE « *peut néanmoins servir d'inspiration aux pays tiers* »[1711].

La priorité géographique est fort logiquement donnée aux pays candidats mais aussi aux pays engagés dans la PEV. En ce qui concerne les pays tiers voisins, la Commission considère que les aspects de l'ESLJ *sous-tendent* la coopération dans le cadre de la PEV[1712]. Pour les pays méditerranéens, la Commission n'a pas manqué de souligner, comme dans les communications relatives à la PEV, que « *les migrations et la gestion des frontières figurent en tête du programme et les partenariats devraient être renforcés dans la région avec les pays d'origine et de transit* »[1713]. Dans cette perspective, la Commission se contente de fixer comme objectif la progression de la bonne gouvernance et de l'État de droit ainsi que l'amélioration de la sécurité et de la gestion des migrations qui sont les principaux objectifs fixés.

Comme nous l'avons déjà vu, la nature « inter-piliers » de l'ELSJ a eu des conséquences juridiques sur les types d'instruments disponibles pour l'Union. La JAI prend progressivement sa place dans les relations extérieures de l'UE. La PEV se définit comme une politique permettant de fournir le cadre relationnel au sein duquel le volet externe de l'ELSJ pourra se développer[1714]. À la suite de l'adoption du programme de La Haye en novembre 2004, le Conseil européen demande à la Commission la préparation d'une

[1710] Communication de la Commission, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, COM(2005) 491 final, Bruxelles, le 12.10.2005.
[1711] *Ibid.*, p. 5.
[1712] *Ibid.*
[1713] COM(2005) 491, final, p. 12.
[1714] M. CREMONA, « EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective », Working Papers LAW 2008/24, publication European University Institute department of law EUI WP law 2008 - 24 p.

stratégie spécifique à la dimension externe de l'ELSJ d'ici la fin de l'année 2005, en se référant aux directives introduites par le Conseil européen de Feira. La Commission adopte une communication sur une stratégie extérieure de l'ELSJ en octobre 2005[1715], avalisée par le Conseil en décembre de la même année[1716].

La Commission respecte les directives politiques de base selon lesquelles « *la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne saurait être considérée comme un domaine politique distinct, mais doit être partie intégrante des activités de l'Union en matière de politique extérieure* »[1717]. En suivant ces directives politiques, la Commission rejette stratégie « indépendantiste », reconfirmant l'approche selon laquelle la dimension extérieure en la matière doit faire partie des activités de politique extérieure de l'UE et ne peut pas être considérée comme un domaine politique indépendant. Lors de l'adoption de la stratégie en décembre 2005, le Conseil déclare que la JAI est devenue « *une priorité centrale* » dans les relations extérieures. Il signale de nouveau l'importance de la dimension extérieure pour atteindre les objectifs de l'ELSJ et la nécessité d'une approche « *coordonnée et cohérente* ».

La dimension externe de l'ELSJ, qui joue un rôle de plus en plus important, et la mise en œuvre des objectifs de la stratégie de 2005 passeront par la poursuite et par le renforcement de cette dimension dans le cadre des politiques externes existantes. Comme l'atteste le Conseil, les liens étroits entre la JAI et d'autres politiques extérieures de l'UE permettraient cette mise en œuvre. Cela concerne en particulier la PESC, la PESD et la Stratégie européenne de sécurité, la politique de coopération au développement, ainsi que le soutien de l'UE à l'économie et au commerce, par la création d'un environnement politique et juridique propice au développement économique, mais aussi dans le cadre des instruments régionaux ou bilatéraux. Le voisinage et les pays en voie d'adhésion sont qualifiés de cadre d'action prioritaire, les voisins méridionaux et orientaux, de même que le cadre des accords de stabilisation et d'association avec les pays des Balkans occidentaux ou l'action développée avec les pays prioritaires deviennent des politiques d'ensemble couvrant tous les

[1715] Communication de la Commission, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, COM(2005) 491 final, Bruxelles, le 12.10.2005.
[1716] Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial, doc. 14366/3/05, REV 3; Conclusions du Conseil de l'UE, décembre 2005.
[1717] COM (2005) 491 final, *préc.*, p. 12.

aspects ELSJ[1718]. C'est le cas aussi pour le partenariat stratégique avec les États-Unis, ou encore l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice avec la Russie [1719].

En effet, plutôt que de développer de nouveaux instruments externes en la matière, la stratégie se déploie pour renforcer le volet externe de l'ELSJ grâce aux instruments déjà disponibles. Cette approche qui permet d'éviter la recherche d'une base juridique commune pour l'ensemble de l'action globale de la stratégie ne risque, en aucun cas, de conduire à un manque de cohérence des activités extérieures. Loin de là, l'hétérogénéité de sa mise en application est pleinement assumée par la Commission. L'un des avantages de cette hétérogénéité qui œuvre au sein des cadres existants, se concrétise à travers les principes sous-jacents (qui restent en complète harmonie avec la PEV) tels que la flexibilité, la différenciation, le partenariat[1720].

2) La coopération en matière de JAI comme objectif central de la PEV, condition pour le renforcement des relations bilatérales euro-méditerranéennes

Alors que la première communication de 2003 relative à la PEV a appelé à *une coopération rapprochée dans les domaines JAI*[1721], ce n'est qu'avec la deuxième communication de 2004 que la coopération sur les questions de JAI est présentée expressément comme une dimension prioritaire de la PEV et de ses plans d'action. Ainsi, la communication invite à privilégier certaines thématiques de la PEV telles que la gestion des frontières, la coopération en ce qui concerne les migrations, l'asile, les politiques en matière de visas, les mesures de lutte contre le terrorisme, la lutte contre le crime organisé, le trafic de drogues et d'armes, le blanchiment des capitaux et la criminalité financière et économique[1722], pour qu'elles constituent « *un thème prioritaire dans la plupart des plans d'action* »[1723]. Ce qui signifie que les résultats de la coopération sur la dimension de la JAI conditionneront l'octroi des aides et de l'assistance.

[1718] COM (491) 2005, *préc.*, p. 7.
[1719] M. CREMONA, « EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective », *préc.*, p. 8.
[1720] COM (491) 2005, *préc.*, p. 7.
[1721] Tels que la gestion des frontières, l'immigration, la lutte contre le terrorisme, le trafic d'êtres humains, de stupéfiants et d'armes, le crime organisé, le blanchiment d'argent et les crimes financiers et économiques COM (2003) 104 final. p. 11-12.
[1722] COM (2004) 373 final, p. 18.
[1723] *Ibid*.

Il devient clair que l'UE compte donc imposer le respect de ses exigences en la matière. Ainsi, alors que la lutte contre l'immigration n'est pas toujours une priorité des partenaires du Sud, le conditionnement de l'aide économique, en faveur des pays participant à la PEV, à la répression de l'immigration irrégulière en Europe[1724] permet, à titre d'exemple, de définir cet objectif dans le cadre des plans d'action en tant que coopération répondant à *un intérêt commun*[1725].

De plus, la différenciation qui est au cœur de la PEV consiste à accompagner les réformes des pays voisins en les « *récompensant* » au cas par cas, selon les progrès accomplis[1726], comme dans la réalisation de projets en termes de JAI[1727]. Cette volonté est confirmée par l'attribution de fonds aux projets relatifs à la JAI pour « *les programmes soutenant l'application des accords d'association* »[1728].Ceci montre que, sans l'extension de la conditionnalité politique, il n'aurait pas été possible de placer d'une manière efficace les questions relatives à la JAI au centre des plans d'action. En dépit des objectifs affichés, notamment ceux de créer un partenariat entre l'UE et la Méditerranée en offrant à chaque pays voisin l'occasion de choisir sa propre voie de développement[1729], la PEV a été critiquée. En effet, le rôle de la sécurité est bien plus important dans la PEV que ce que laissent entendre ses défenseurs. Loin d'inciter les voisins à y participer, les mesures sécuritaires de cette politique portent atteinte à la promesse d'obtenir un meilleur accès au marché commun européen. En d'autres termes, l'Europe rêve de la création d'une « *communauté de sécurité* » pan-régionale. Pour y parvenir, la PEV s'est dotée d'une série de

[1724] A. MIANZENZA, *Mourir aux portes de l'Europe : les politiques d'immigrations des pays de l'OCDE et leur évolution*, à consulter sur : http://www.cesbc.org/migrations_internationales_2.htm#_ednref10
[1725] COM (2004) 373 final, p. 18.
[1726] Le Maroc, la Jordanie et l'Algérie, par exemple, ont bénéficié de l'attribution de fonds pour « *les programmes soutenant l'application des Accords d'Association* ».
[1727] Les programmes spécifiques sont des : « *actions d'alignement avec les voisins qui sont les mieux préparés dans les domaines prioritaires : contrôle des frontières et gestion des flux migratoires, lutte contre le financement des activités terroristes et du blanchiment d'argent, réformes judiciaires et juridiques liées aux aspects fondamentaux de la justice (accès à une justice indépendante et impartiale), particulièrement dans ses effets sur la coopération judiciaire en matière pénale et civile, incluant le domaine du droit de la famille ; du droit du commerce et de la coopération judiciaire criminelle* » (European Commission, MEDA, Régional Indicative Programme 2005-2006, 2005, disponible sur : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/rsp/nip0506.htm)
[1728] European Commission and Euromed, Regional and Bilateral MEDA Co-operation in the Area of Justice, Freedom and Security, p. 11.
[1729] Commissaire Benita Ferrero-Waldner, PEV, http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm, lu le 05 juillet 2009.

mesures ayant pour but de protéger l'UE et ses voisins de menaces estimées communes comme le terrorisme, l'immigration clandestine et le trafic de stupéfiants[1730].

Par ailleurs, l'accès au financement est implicitement conditionné à la volonté des pays partenaires de lutter activement contre l'immigration, ce qui fait de la PEV un gage et un instrument de réalisation de cet objectif. Depuis quelques années, certains observateurs remarquent que l'aide économique aux pays participant à la PEV est conditionnée à la répression de l'immigration irrégulière en Europe[1731] alors même que cette disposition n'est pas toujours une priorité des partenaires du sud. Cela concerne le financement des programmes dans les domaines prioritaires qui correspondent à la coopération en matière de JAI[1732].

B. Une institutionnalisation progressive de la coopération sur les questions de JAI dans le cadre des plans d'action

Avec les faibles résultats obtenus dans la cadre du PEM, le domaine de la coopération en matière de Justice et Affaires intérieures (JAI) devient un axe majeur de la PEV[1733]. Comme l'avait souhaité la Commission, tous les plans d'action comportent un solide volet ELSJ. Les idées sur l'utilité de l'élargissement de la conditionnalité mettent en avant la volonté de l'UE de placer cette thématique au centre des relations bilatérales avec ses voisins en élargissant le domaine de la conditionnalité afin de l'englober. L'observation des différents plans d'action montre l'ampleur des mesures qui se révèlent nettement plus importantes et mieux détaillées que celles prises dans le cadre du PEM.

Cette introduction des questions de JAI dans le cadre des plans d'action renforce naturellement l'aspect bilatéral des relations euro-méditerranéennes. Toutefois, elle s'inscrit

[1730] R. ZAIOTTI, *La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage, in* Cultures et conflits, n° 66, été 2007, pp. 61-76.
[1731] A. MIANZENZA, *Mourir aux portes de l'Europe : les politiques d'immigrations des pays de l'OCDE et leur évolution*, http://www.cesbc.org/migrations_internationales_2.htm#_ednref10, consulté le 08 juillet 2007.
[1732] C'est le cas du « *contrôle des frontières et [de la] gestion des flux migratoires, [de la] lutte contre le financement des activités terroristes et du blanchiment d'argent, [des]réformes judiciaires et juridiques liées aux aspects fondamentaux de la justice (accès à une justice indépendante et impartiale), particulièrement dans ses effets sur la coopération judiciaire en matières pénales et civile, incluant le domaine de droit de la famille ; du droit du commerce et de la coopération judiciaire criminelle* ». European Commission, MEDA, Regional Indicative Programme 2005-2006, disponible sur :
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/rsp/nip0506.htm
[1733] S. WOLF, « Les enjeux JAI dans la politique européenne de voisinage », *in* J. DE MAILLLARD et A. WYVENNEKS, *L'Europe de la sécurité intérieure, Problèmes politiques et sociaux*, la Découverte Paris, n° 945, février 2008, pp. 94-96.

dans une approche selon laquelle la multiplication des actions dans un format spécifique donnera lieu à des ensembles intra-régionaux dans le domaine de la JAI. Cela permettra, à terme, la création d'un espace euro-méditerranéen commun de coopération en matière de justice, de sécurité et de migration[1734]. Dans le cadre du programme régional IEVP, pour la période 2010-2013, la somme de 15 millions d'euros est octroyée pour la dimension Justice, Sécurité et Migration. Ce programme est dans la continuité de ceux accomplis dans le cadre de MEDA. Il s'agit de consolider les résultats obtenus avec les programmes régionaux MEDA-JLS 1 et 2, et d'assurer la mise en œuvre du plan de travail quinquennal et du Code de conduite en matière de lutte contre le terrorisme adoptés à Barcelone 2005 afin de répondre aux programmes des différentes politiques[1735].

L'étude des plans d'action relatifs à la JAI permet de confirmer que la PEV a intensifié l'institutionnalisation des questions de JAI au cœur des relations euro-méditerranéennes[1736]. Afin de comprendre cette institutionnalisation au niveau bilatéral il sera nécessaire d'analyser les différentes dispositions des plans d'action portant sur ce sujet. Cela peut prendre la forme d'une analyse empirique détaillant la politique de la JAI dans les plans d'action et notamment l'état des dispositions relatives aux questions migratoires qui restent, de loin, une priorité stratégique pour la PEV avec les PPM (1). Cela concerne aussi le renforcement de la coopération dans les autres dimensions telles que la lutte contre la criminalité organisée (2) et la coopération policière et judiciaire (3).

1) La question migratoire comme priorité de l'action extérieure de l'UE dans le cadre des plans d'action

À ce titre, nous étudions l'exemple relatif à la question de la migration qui reste de loin la plus emblématique dans l'histoire des relations de l'UE avec les PPM. Ces pays tiennent une place considérable parmi ceux dont sont originaires les migrants qui résident au sein de l'UE. La moitié des émigrants des pays voisins méditerranéens ont comme destination l'Europe, ce qui représente un total de près de six millions de personnes[1737]. Les

[1734] Commission européenne, Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP), Document de stratégie régionale (2007-2013) et Programme indicatif régional (2007-2013) pour le partenariat euro-méditerranéen, Bruxelles, 2007, p. 3 et p. 60.
[1735] *Ibid*., p. 22-23.
[1736] S. WOLFF, *La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures, préc*., p. 87.
[1737] Les PPM connaissent ainsi, par rapport à l'Europe, un écart démographique important et un taux de croissance avancé, ce qui engendre une population active que les marchés nationaux ne sont pas en mesure de

pays du Maghreb restent les principaux pays émetteurs de migration vers l'UE[1738]. Même avant la PEV, la logique de l'UE a été construite selon une vision pragmatique basée sur une forme de conditionnalité politique qui consiste à fournir une aide économique aux pays tiers dont sont issus les migrants (légaux ou illégaux) afin qu'ils soient associés à la gestion de ces flux migratoires. Cette question se présente dans le cadre des plans d'action sous forme de dispositions relatives à une externalisation de la « *gestion des flux migratoires* »[1739]. Elle se manifeste par une intensification de la coopération sur les questions relatives à la migration légale et à la libre circulation des personnes (a) mais aussi par une intensification de l'approche sécuritaire dans la lutte contre l'immigration illégale (b).

a) Le renforcement du traitement des questions relatives à la migration légale

Certains des objectifs, que l'on retrouve dans tous les plans d'action, reflètent cet esprit d'externalisation avec le développement de la législation selon les principes et les standards internationaux dans les domaines de l'asile et des réfugiés – notamment à travers la mise en œuvre des Conventions des Nations Unies en la matière et du protocole de 1967 en ce qui concerne les échéances pour l'application. Ce sont le principe de non refoulement, l'obtention et le maintien du statut de réfugié et le traitement des demandes d'asile manifestement infondées. Il faut encore considérer la mise à disposition de l'expérience et de l'expertise européenne en matière de transposition de la Convention de 1951 dans la législation nationale[1740]. En ce qui concerne les échanges d'informations sur les migrations légales, la coopération semble réussie aux yeux de la Commission qui a estimé, lors de l'évaluation des plans d'action avec le Maroc, que les échanges d'information sur les questions de migration légale se sont poursuivis régulièrement, notamment avec

satisfaire. Entre 1990 et 2000, la proportion de la population au chômage est passée de 19,8% à 29% en Algérie, de 12,1% à 13,7% au Maroc et de 16,2 à 15,9% en Tunisie. De 2000 à 2006, il y a eu une légère diminution du taux de chômage mais les chiffres restent toujours élevés. Selon les prévisions, la population au sud de la Méditerranée augmentera d'un tiers en passant de 250 millions à 325 millions d'ici 2020. Renforcée par le dynamisme démographique de l'Afrique Subsaharienne, la Méditerranée risque de demeurer une zone majeure de transit et d'immigration illégale. (Benita FERRERO-WALDNER, *La Méditerranée : un enjeu stratégique pour la construction européenne au XXIème siècle*, Monaco, 16 janvier 2009, document SPEECH/09/19, consulté le 9 juillet 2009.)

[1738] Algérie environ 767 000 migrants, Maroc : 1 635 000, Tunisie : 358 000 et Turquie : environ 2,7 millions. L'Allemagne et la France accueillent les trois quarts de ces migrants, suivis ensuite par les Pays-Bas, l'Espagne et l'Italie. Les chiffres proviennent de : Stéphanie DARBOT-TRUPIANO, *Le Partenariat euro-méditerranéen : une tentative d'intégration maladroite*, *L'Espace Politique*, 2 /2007-2, point 20.

[1739] Plan d'action UE-Maroc point 46.

[1740] *Ibid.*

l'Espagne[1741]. En dehors des échanges d'informations, le volontarisme des plans d'action aborde cette question dans le cadre des dispositifs relatifs à la facilitation de la circulation des personnes (i) mais aussi des procédures relatives à l'asile (ii)

i. L'enjeu de la libre circulation des personnes avec les PPM

La question de la libre circulation dans l'UE des personnes venant des pays de Sud reste l'une des questions les plus sensibles entre l'UE et ses États membres d'une part et les voisins méditerranéens d'autre part. La libre circulation des personnes est le principal blocage persistant avec certains pays, c'est l'un des points de discordance majeurs entre l'UE et l'Algérie (non engagée dans la PEV). Ce pays s'est montré ferme sur cette question en demandant expressément en 2009, comme contrepartie à la libre circulation énergétique, l'application d'un acquis bien plus important, à savoir la libre circulation des personnes. Les pays du sud et de l'est de la Méditerranée sont soumis à une restriction importante des entrées de travailleurs dans les pays membres de l'UE. La libre circulation des personnes n'a été évoquée dans les accords d'association qu'une seule fois et, ce, en vue du progrès du dialogue en matière de libre circulation des travailleurs de la zone euro-méditerranéenne[1742] et dans les domaines des conditions de travail et de rémunération, de la sécurité sociale et du transfert des pensions[1743]. Ainsi, si l'UE a proposé d'accompagner ses voisins dans l'adoption progressive d'acquis communautaires et l'harmonisation législative et réglementaire, cela concerne plus précisément trois des quatre libertés du marché intérieur de l'UE et porte sur les mouvements de capitaux, de biens et de services sans que la restriction de la libre circulation des personnes soit levée.

[1741] Document de travail conjoint des services : *Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2010*, Rapport pays : Maroc, {COM(2011) 303, SEC(2011) 651.

[1742] Article 64 paragraphe 2 (accord avec le Liban) : Ce dialogue est l'instrument de la recherche de voies en vue de réaliser des progrès dans le domaine de la circulation des travailleurs, de l'égalité de traitement et de l'intégration sociale des ressortissants libanais et communautaires résidant légalement sur les territoires de leurs pays hôtes.

[1743] Article 65 (accords avec la Tunisie et le Maroc) dans le chapitre de la coopération sociale et culturelle notamment les dispositions relatives aux travailleurs : « *1. Chaque État membre accorde aux travailleurs de nationalité tunisienne occupés sur son territoire un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement.*

2. Tout travailleur tunisien autorisé à exercer une activité professionnelle salariée sur le territoire d'un État membre à titre temporaire bénéficie des dispositions du paragraphe 1 en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération.

3. La Tunisie accorde le même régime aux travailleurs ressortissants des États membres occupés sur son territoire ».

Toutefois, la question ne dépassera pas le seuil de la facilitation de la libre circulation des personnes. De fait, l'engagement à la facilitation de la délivrance des visas devient en l'occurrence l'aspect clef de la PEV[1744]. Pour la question des visas, les plans d'action s'engagent à ouvrir un dialogue et à développer la coopération en la matière[1745]. Sur ce point, rappelons que dans la première communication sur la PEV datant de 2003, il a été question d'évoquer les quatre libertés, parmi lesquelles la libre circulation des personnes, comme objectif de la PEV à long terme où l'acquis communautaire pourrait « *servir de modèle* » aux pays qui s'engagent pleinement dans le processus de réformes[1746]. Cette approche qui reste pour le moins assez vague va être abandonnée dans la deuxième communication qui garde, comme on l'a déjà vu, la libre circulation des services, des capitaux et des marchandises au centre des objectifs de la PEV mais ne s'engage désormais que pour la facilitation de la libre circulation des personnes, « *tout en maintenant ou en améliorant un niveau de sécurité déjà élevé* »[1747].

La seule suggestion selon laquelle une libéralisation de la circulation des personnes pourrait être envisagée tient dans les deux phrases suivantes : « *L'UE pourrait également examiner la possibilité d'assouplir les règles d'octroi des visas. Cet assouplissement concédé par une partie devra être toutefois compensé par des actions efficaces de l'autre* »[1748]. On passe donc d'une offre de régime de libre circulation à la mise en place d'un système de contrôle différencié, visant à faciliter la circulation de certaines catégories de personnes *dites* « *légitimes* » tout en augmentant les capacités à contrôler les mouvements considérés comme « *illégitimes* » [1749].

Ceci s'illustre notamment par la disparition de toute mention des « *quatre libertés* »[1750] et le transfert des points traitant de la circulation des personnes et des

[1744] R. RHATTAT, *La Politique européenne de Voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, *op. cit.*, p. 210.
[1745] Plan d'action UE-Maroc, point n° 50.
[1746] COM(2003) 104 p. 10.
[1747] COM (2004) 373, p. 18.
[1748] *Ibid.*
[1749] Ce qui illustre le respect de l'« *impératif de mobilité* » que Didier Bigo identifie comme l'une des trois composantes du dispositif. D. BIGO, « Globalized (in) security: the field and the Ban-opticon », *in* D. BIGO, TSOUKALA (eds.), *Illiberal practices of liberal regimes: the (in) security games*, Paris, Centre d'études sur les conflits, L'Harmattan, pp. 5-49.
[1750] Le langage de substitution employé dans le document d'orientation est en effet beaucoup plus vague sur les liens entre voisinage et marché intérieur. Il s'agit par exemple de « *laisser entrevoir aux pays voisins une possible participation au marché intérieur de l'UE* », COM (2004) 373, *préc.*, p. 14.

migrations dans la section JAI du document. Si cette dernière s'ouvre par l'affirmation que « *la PEV vise à éviter tout nouveau clivage aux frontières de l'Europe élargie* » et le constat de l'existence d'un « *intérêt commun* » à divers niveaux entre l'UE et les pays du voisinage[1751], elle réitère néanmoins l'idée que « *la gestion des frontières sera très probablement un thème prioritaire* », notamment dans le but de « *faciliter les déplacements légitimes* »[1752].

Cette révision à la baisse se confirme dans les plans d'action. Le plan d'action avec le Maroc se limite à l'examen des possibilités de facilitation, de simplification et d'accélération des procédures de délivrance des visas[1753]. Avec la Tunisie, c'est un engagement en faveur d'une accélération des procédures « *de délivrance des visas pour certaines catégories de personnes à définir d'un commun accord* »[1754]. Ainsi, « *ce que les pays de Sud espéraient être une opportunité majeure, se limite enfin* » à la simplification des procédures de délivrance de visas de courte durée pour certaines catégories de personnes, telles les étudiants ou les hommes d'affaires « *sans que cela s'inscrive dans la perspective de libre circulation intégrale* »[1755].

En conséquence, la PEV rejoint le PEM sur l'obstacle à avoir une coopération satisfaisante pour toutes les parties dans le domaine de la migration et de la circulation des personnes. Les plans d'action ont permis d'installer un dialogue bilatéral allant dans le sens de la sensibilisation des pays voisins à la question migratoire – si importante pour l'UE – sans que cela leur apporte une satisfaction complète. En effet, même si la volonté de coopération entre les deux rives reste présente, elle atteint ses limites sur ce sujet pour des raisons qui dépassent de loin les bonnes intentions, la volonté de dialogue et de coopération. Nous sommes là face à un conflit d'intérêts stratégiques devant être géré sans qu'il soit possible d'espérer des compromis consensuels satisfaisants. Ceci signifie aussi qu'en contrepartie des progrès réalisés par les pays partenaires de la PEV dans les domaines de la JAI (notamment coopération en matière d'immigration clandestine ou lutte contre la criminalité organisée), les États membres pourraient assouplir les conditions d'octroi des visas. Si les pays se rejoignent sur les autres dimensions de la libre circulation, les positions

[1751] *Ibid.*, p. 18.
[1752] *Ibid.*
[1753] Plan d'action UE-Maroc, point 50.
[1754] Plan d'action UE-Tunisie, point 46.
[1755] COM (2006) 726 Final, 3.2. « Favoriser la mobilité et gérer les migrations ».

sur cette libre circulation des personnes en tant que travailleurs ou dans le cadre familial restent problématiques.

ii. Les dispositions relatives à l'asile

À l'issue du Conseil européen de Tampere, il a été décidé de mettre en place un régime d'asile commun européen basé sur le principe du non-refoulement, c'est-à-dire de maintenir le principe de non-refoulement fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève. Cette Convention qui assure le concept du non-refoulement correspond au principe selon lequel nul ne sera renvoyé là où il risque à nouveau d'être persécuté[1756]. En 2003, le Conseil adopte une première directive relative à l'harmonisation des législations des États membres dans le domaine des conditions d'accueil des demandeurs d'asile[1757]. La communication relative à une stratégie se rapportant à la dimension externe de l'ELSJ place ce dernier parmi les autres dispositions traditionnelles et pointe du doigt la nécessité des régimes « *d'asile pleinement opérationnels pour la protection des réfugiés* »[1758]. Au sein des plans d'action, la question de l'asile reste abordée d'une façon vague et s'en tient à la « *mise en œuvre des Conventions des Nations Unies en la matière* » et au « *développement des structures administratives appropriées pour le traitement et le suivi des demandes d'asiles* » [1759].

b) L'accentuation de l'approche sécuritaire de la lutte contre l'immigration illégale

Le phénomène migratoire sur les deux rives de la Méditerranée crée, à partir des années 90, un sentiment de peur ; les flux migratoires étant considérés comme une menace pour les pays européens, ils s'imposent progressivement comme thématique permanente dans le débat politique interne des États membres[1760]. En effet, la proximité géographique entre l'UE, les partenaires méditerranéens en général et les partenaires magrébins, a facilité la transformation de cette zone en l'une des plus importantes voies de transit des migrants du Sud vers l'UE. Comme nous l'avons déjà vu, la question de la lutte

[1756] Conclusions du Conseil européen de Tampere, *préc.*, point 13.
[1757] Directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membre, JO L 31/18 du du 27 janvier 2003, p. 18.
[1758] COM(2005) 491, *préc.*, p. 5.
[1759] Maroc (point 46) Tunisie point (43), paragraphe 2.4 point a.
[1760] C. WIHTOL DE WENDEN, « Flux migratoires et politiques d'immigration européennes », *in* Alvaro VASCONCELOS (s. dir.), *Européens et Maghrébins : une solidarité obligée*, Paris, Karthala, 1993, p. 86.

contre l'immigration illégale occupe une place prépondérante parmi d'autres dimensions des questions de JAI. Dans les plans d'action ceci prend la forme de dispositions mettant l'accent sur une approche sécuritaire avec l'engagement à conclure des accords de réadmission (i) et la gestion commune des frontières (ii).

i.L'engagement à la conclusion des accords de réadmission

L'accord de réadmission est un instrument de collaboration avec les pays tiers partenaires concernant le retour des personnes, en séjour irrégulier ou en transit, dans leur pays d'origine. Cet accord facilite ainsi l'expulsion des ressortissants en situation irrégulière sur le territoire d'un autre pays[1761]. Pour l'UE, cet encouragement à la signature de ces accords de réadmission trouve son explication, selon Erwan Lannon, dans une stratégie de « *l'effet domino* » permettant, à terme, de renforcer une politique de fermeture des frontières et qui consiste à instaurer un équilibre selon lequel tout État doit « *garantir à chacun la liberté de circuler* » mais aussi pouvoir imposer l'obligation « *de quitter son territoire national* »[1762].

Rendus possibles à partir des Conseils européens de Tampere, de Laeken et de Séville, les accords de réadmission sont les principaux instruments mis en œuvre dans la lutte contre l'immigration illégale. À ce titre, des clauses de réadmission sont insérées, comme nous l'avons déjà vu, dans les accords avec l'Algérie, l'Égypte, le Liban et la Syrie. Ces clauses ne sont pas des accords de réadmission, mais constituent plutôt la base juridique de l'obligation de toute négociation ultérieure de ces accords[1763]. Plusieurs accords ont été signés entre les pays tiers méditerranéens et certains États membres[1764]. Cela signifie, que

[1761] Accord de réadmission, MEMO/ 05/351 du 5/10/2005 paragraphe 1.
[1762] E. LANNON, « Les clauses de l'accord euro-marocain d'association relatives à l'immigration illégale et la problématique des accords de réadmission », *in* Hassan BOUSETTA, Sonia GSIR et Marco MARTINIELLO (s. dir), *Les migrations marocaines vers la Belgique et l'Union européenne : regards croisés*, Acte de la journée d'étude organisée par le CEDEM-ULG (17.02.04), Bilbao, Publications de l'Université de Deusto, 2005, p. 75.
[1763] L. HUGELIN, « L'incidence d'une nouvelle politique communautaire de l'immigration sur le Partenariat euro-méditerranéen », *in Xuereb, Euromed Integration and the Ring of Friends*, Vol VI, EMRC, pp. 201-232.
[1764] L'accord signé entre le Maroc et l'Espagne en 1992 est le plus important où le Maroc s'est vu engagé à rapatrier ses propres ressortissants mais aussi les ressortissants des pays tiers. Cet accord est une référence pour le reste des accords de réadmission conclus bilatéralement notamment avec la France (2003), Malte (2002), Italie (1998) et Portugal (1999). L'Algérie signe des accords de réadmission avec L'Allemagne (1999), l'Espagne (2004), l'Italie (2000), Malte (2001), et le Royaume-Uni (2006). Pour la Tunisie des accords sont signés notamment avec la France (2008), la Grèce (1990) et l'Italie (2009). D'autres accords sont toujours en voie de négociation. (Source des accords liés à la réadmission (mise à jour : janvier 2010, European University

ces accords de réadmission bilatéraux restent juridiquement plus contraignants que les clauses relatives aux flux migratoires inscrites dans les accords d'association.

Dans cette perspective, la Commission entend intégrer les questions de migration dans toutes les relations qu'entretient l'Union avec les pays tiers[1765], ce qui sera repris ultérieurement dès la première communication sur la PEV qui déclare que « *la conclusion d'accords de réadmission avec tous les pays voisins (…) sera un jalon dans la lutte commune contre l'immigration clandestine* »[1766]. Dans cette perspective, tous les plans d'action sans exception prévoient « *la conclusion et la mise en œuvre des accords de réadmission équilibrés avec la Communauté européenne* »[1767]. En mandatant la Commission pour négocier ces accords, l'UE montre sa volonté de traiter des questions d'immigration en dehors des frontières de l'UE. Cela permet de bien comprendre pourquoi leur signature reste la garantie principale de la crédibilité des partenaires à coopérer dans le domaine de l'immigration illégale.

À l'heure actuelle, malgré l'insistance de l'UE en faveur de la signature des accords, certains restent en suspens, du fait du refus de quelques pays de signer les accords de réadmission dans le cadre de leur partenariat. En effet, si les pays du sud de la Méditerranée, notamment au Maghreb, ont accepté en principe, de lutter contre l'immigration clandestine même pour leurs propres ressortissants, ils restent cependant hostiles à l'égard des demandes qui leur sont faites de prendre toutes les mesures utiles contre les vagues de migrants qui transitent par leur territoire. C'est le cas par exemple du Maroc qui continue à refuser son obligation d'accueillir des ressortissants algériens et des pays sub-sahariens qui ont transité à travers son territoire, même si les négociations en cours au sujet d'un accord de réadmission sont sur le point d'être conclues. Dernièrement, des négociations se sont tenues sur une équation donnant-donnant dans laquelle l'assouplissement des formalités de délivrance des visas de la part de l'UE se fait en échange de la signature de l'accord de réadmission. Toutefois, les négociations de l'accord de réadmission UE-Maroc n'ont été marquées par aucun progrès substantiel[1768].

Institute). Pour plus de détails veuillez consulter l'inventaire global sur : http://www.mirem.eu/donnees/accords/index?set_language=fr

[1765] Accord de réadmission, MEMO/ 05/351 du 5/10/2005 paragraphe 1.

[1766] COM(2003), 104, *préc.*, p.12.

[1767] Plan d'action UE-Maroc point 49, UE-Tunisie point 44 et UE-Liban paragraphe 2.4 point a.

[1768] {COM(2011) 303, *préc.*, p. 15.

Il est à noter que cette approche ne semble pas faire l'unanimité même au sein de l'UE. Le refus ne provient pas seulement des pays partenaires, mais aussi des organisations de droits de l'homme telles que l'Association Européenne pour la défense des Droits de l'Homme (AEDH), qui pointe du doigt, dans un rapport d'étude, que la signature des accords de réadmission avec les voisins immédiats du sud permettrait aux États membres de l'Union de renvoyer des immigrés clandestins sans que ces derniers bénéficient d'une protection juridique. En effet, « *ces pays ne pouvant pas assurer cette mission n'ont pas d'autre choix que de renforcer leur propre politique de protection des frontières* »[1769]. Sur ce point, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres contre Italie*, permet de constater que la question de compatibilité entre les mesures externalisées du contrôle des flux migratoires et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ou la Convention de Genève sur les Refugiés reste problématique[1770].

ii.<u>*La gestion des frontières*</u>

Le thème de la coopération autour de la gestion des frontières est introduit dès le Conseil de Tampere et confirmé par le Programme de La Haye comme étant un aspect important de la mise en place de l'espace LSJ. En se plaçant dans la perspective de la politique d'immigration[1771], c'est la volonté d'élaborer une protection des frontières extérieures afin de rendre l'Union plus sûre[1772] qui va logiquement conduire à un traitement avec les partenaires de la gestion des frontières dans l'objectif de la lutte contre l'immigration clandestine. Dans le cadre de la PEV, la gestion des frontières sera un thème prioritaire dans la plupart des plans d'action, car selon la Commission, seule une gestion commune plus efficace avec les voisins et ayant pour objectif la protection des frontières contre l'immigration illégale permettra de « *faciliter les déplacements légitimes* »[1773]. Sur ce point, l'engagement des plans d'action pour la gestion des frontières passe essentiellement

[1769] Rapport sur la conclusion des accords de réadmission à consulter sur : http://www.fidh.org/intgouv/ue/rapport/2003/dh3004f.pdf.
[1770] La Cour européenne des droits de l'Homme a indiqué qu'il était préférable, « dans l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure, de ne pas expulser 11 immigrés du territoire italien ». Cette mesure conservatoire intervient à l'occasion de l'ouverture de l'examen devant la Cour d'une affaire présentée par les avocats, demandant l'annulation des demandes d'expulsion de l'Italie vers la Libye. Dernièrement dans un arrêt du 23 février 2012, la même Cour a condamné l'Italie pour l'interception et le refoulement de migrants sub-sahariens, en flagrante violation des conventions et traités internationaux dont l'Italie est signataire. (Cour EDH, G.C. 23 février 2012, Hirsi Jamaa et autres c. Italie, Req. n° 27765/09)
[1771] C. BILLET, *Agence Frontex et différenciation*, *préc*., p. 335.
[1772] Programme de La Haye, *préc.*, Point 2.3.5.
[1773] COM (2004) 373 final, *préc*., p. 18.

par le renforcement des « *capacités organisationnelles et institutionnelles du contrôle des frontières et de la surveillance des zones d'entrée et sortie* »[1774]. Si l'objectif du renforcement dans la gestion des frontières a été évoqué par tous les plans d'action, il n'en reste pas moins que, en raison de la proximité géographique maritime, cette coopération reste plus importante avec les pays du Maghreb.

Les frontières du Maroc sont les plus concernées par cette coopération, en considération du nombre élevé des migrants qui franchissent ses frontières maritimes, notamment vers l'Espagne. À ce titre, le Plan d'action avec le Maroc propose le renforcement de la gestion des frontières à travers l'amélioration des moyens de contrôle de la coopération régionale[1775]. Pour la Tunisie, la Commission a évalué positivement la coopération en matière de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière avec ce pays qui s'est doté avec l'aide de l'UE des équipements et infrastructures nécessaires pour un contrôle efficace. Compte tenu de cette coopération satisfaisante établie lors de son adoption, le plan d'action se limite au développement d'un système efficace et complet de gestion des frontières[1776]. Toutefois, la question du contrôle des frontières prend une importance majeure dans les rapports avec le nouveau pouvoir tunisien nécessitant aux yeux de l'UE une coopération renforcée sur ces questions par rapport aux engagements qu'implique le plan d'action. En effet, la période transitoire s'est accompagnée d'un relâchement du pouvoir policier[1777], qui était l'un des piliers de l'ancien régime, ayant conduit à une arrivée massive d'immigrés clandestins sur le sol européen, sur l'île italienne de Lampedusa notamment.

De plus, l'accroissement des flux migratoires en provenance des pays méditerranéens a mis en évidence la nécessité de coopération entre l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières, Frontex[1778], et les pays voisins méditerranéens.

[1774] Maroc 51, Tunis 47, Liban point t.
[1775] Plan d'action Maroc point 51.
[1776] Plan d'action Tunisie point 47.
[1777] Document de travail conjoint des services, « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2010, Rapport pays : Tunisie » {COM(2011) 303, SEC(2011) 652 p.
[1778] L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne a été créée par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil (du 26 octobre 2004, JO L 349 du 25.11.2004). L'agence Frontex a pour rôle principal la facilitation de la coopération entre les États membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures de l'UE. Dirigée par le Général de Brigade finlandais M. Ilka LAITINEN, Frontex a son siège à Varsovie et a acquis pour mission de coordonner la coopération opérationnelle entre États membres en matière de gestion des frontières extérieures.

Cette nécessité s'est exprimée suite à une recommandation du Conseil européen portant sur l'amélioration de la gestion des frontières méditerranéennes à travers la création d'un « *réseau de patrouilles côtières permanentes* »[1779]. Quant au Parlement, il estime qu'une coopération renforcée est nécessaire entre les pays de la PEV et Frontex[1780]. Juridiquement, cette coopération avec les pays tiers s'inscrit dans l'article 14 du règlement du Conseil relatif à l'agence Frontex qui prévoit « *la facilitation de la coopération avec les pays tiers* » et encore, que « *l'agence peut coopérer avec les autorités de pays tiers dans les domaines régis par le présent règlement* »[1781].

Pour l'instant des contacts informels ont été établis entre le Maroc, l'Algérie, l'Égypte et le Liban. La Tunisie a fait l'objet d'une visite en juin 2007 afin d'établir les paramètres d'une future coopération et d'une assistance technique ponctuelle[1782]. Pour le Liban, outre le fait que le partage du renseignement dans tous les organismes compétents demeure une priorité, la coopération avec Frontex s'est faite à travers le déploiement d'une mission technique exploratoire et un appui technique pour les formations professionnelles des inspecteurs[1783]. Ainsi, le Liban se dispose à mettre en place des contacts permettant une coopération au niveau opérationnel et technique entre les autorités frontalières libanaises et Frontex. Toutefois, si la coopération entre Frontex et les pays de la bordure méditerranéenne se développe progressivement – avec notamment des négociations en cours pour la Tunisie, l'Égypte et la Lybie[1784], elle reste une dimension inscrite dans le cadre de la coopération et incluse dans la PEV[1785].

Frontex est également en charge de la formation des gardes frontières nationaux, en assistant les États à organiser les opérations de retour conjoints.

[1779] Lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 2006, le Conseil européen a invité l'agence Frontex à établir, dans les meilleurs délais et en collaboration avec les États membres de la région, un réseau permanent de patrouilles côtières aux frontières méridionales de ces derniers. (MEMO/07/203 du 24/05/2007)

[1780] Résolution du Parlement européen du 7 avril 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage – dimension orientale, P7_TA-PROV(2011)0153, point 34.

[1781] Règlement (UE) n°1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, L 304/1 du 21/11/2011.

[1782] Document de travail conjoint des services « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2010 Rapport pays : Tunisie » COM(2011) 303, SEC(2011) 652, p. 9.

[1783] Document de travail conjoint des services « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2010, Rapport pays : Liban », {COM(2011) 303 SEC(2011) 637, p. 9.

[1784] http://www.Frontex.europa.eu/external_relations/

[1785] A. CUDENNEC, « Sécurité et protection des frontières extérieures de l'UE : Le rôle de l'agence Frontex », *in Union européenne et sécurité : aspects internes et externe*s, Collection Rencontre Européennes, *préc*., p. 332.

2) L'intensification de la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée

Comme l'atteste Erwan Lannon, la notion de criminalité organisée reste difficile à définir car les différents aspects de la doctrine n'ont pas encore réussi à converger sur une définition unifiée. Toutefois, quatre caractéristiques restent communes pour la délimitation de cette notion avec : l'existence d'une organisation hiérarchisée et stable, le fait que les activités criminelles en question sont à but lucratif, l'utilisation de la force comme moyen d'action et de protection et, enfin, le recours à la corruption comme moyen de protection contre toute poursuite policière ou judiciaire[1786].

Le traité TUE évoque la criminalité à l'article 3 (ex-article 2 TUE) dans le cadre de la délimitation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La criminalité organisée figure aux côtés d'autres notions telles que le contrôle des frontières extérieures, l'asile, l'immigration, la prévention de la criminalité et la lutte contre ce phénomène. Dans une approche similaire, la Déclaration de Barcelone avait mentionné la question de la lutte contre la « *criminalité organisée* » à la fois dans le premier et le troisième volet, mais aussi dans le cadre du programme de travail. Pour les participants il est clair que la nature transnationale de la criminalité organisée entre les deux rives de la Méditerranée y est incluse. Les accords d'association ne tiennent pas à définir une notion de la criminalité organisée qui puisse contenir en elle toutes les dimensions possibles du phénomène. Les accords d'associations n'évoquent cette notion que dans les limites des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de l'argent afin de combattre le recours à des « *systèmes financiers au blanchiment de capitaux provenant d'activités criminelles en général et du trafic de la drogue en particulier* »[1787].

Cependant, en dépit des limites des accords d'association, la coopération sur les questions de lutte contre la criminalité organisée s'est développée dans le cadre euro-méditerranéen comme pour le reste des questions JAI même en dehors des accords. À ce titre, la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne donne un cadre conceptuel aux menaces transnationales dans le cadre de la criminalité organisée. La stratégie indique

[1786] E. LANNON, *La Politique méditerranéenne de l'UE, pour une politique euro-méditerranéenne commune fondée sur une géopolitique de Proximité pan-euro-méditerranéenne, op. cit*., p. 711.
[1787] C'est, à titre d'exemple, le cas pour les accords avec la Tunisie (article 56, n° JO L 097, 30 mars 1998 *préc.*,), le Maroc (article 61, JO n° L 70/2, 18 mars 2000, *préc.*,) et le Liban (article 60, JO n° L 143/2, 30 mai 2006, *préc.*).

que la « *lutte contre la criminalité organisée, en particulier le trafic de drogue et le blanchiment d'argent* » a été fixée comme l'objectif principal de la collaboration étroite entre l'UE et ses partenaires méditerranéens, afin de mettre en place un « *cadre juridique institutionnel et judiciaire nécessaire pour poursuivre efficacement les auteurs de cette catégorie d'infraction (…) et d'instaurer des mécanismes de coopération permettant de lutter contre la criminalité transfrontière* »[1788].

La suite confirme l'approche de la stratégie selon laquelle la lutte contre la criminalité organisée passe en premier lieu par la lutte contre le blanchiment d'argent provenant des activités illicites. Ainsi, dans les différentes communications sur la PEV et au sein de la stratégie sur la dimension externe ELSJ, la lutte contre la criminalité organisée est replacée dans le contexte euro-méditerranéen. Elle est liée directement – outre la lutte contre le terrorisme – à la lutte contre le trafic des stupéfiants, au blanchiment d'argent ainsi qu'à la traite des êtres humains.

Les plans d'action répondent pertinemment à ces besoins affichés par une programmation bien détaillée des objectifs de la coopération dans ce domaine. Certaines mesures sont communes à l'ensemble des pays. Dans les divers plans d'action, les différentes parties s'engagent à « *ratifier et à mettre en œuvre des instruments internationaux de lutte contre le crime organisé, notamment l'application* » de la Convention des Nations Unies et de ses protocoles additionnels. Mais il s'agit aussi de la mise en œuvre de la législation anti-terrorisme et des résolutions des Nations Unies en la matière, ainsi que du développement d'un cadre législatif efficace sur la question du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, conformément aux principes et à la législation sur la lutte contre le trafic/traite des êtres humains selon les standards et instruments internationaux[1789]. En ce qui concerne le trafic de drogue, les plans d'action s'engagent à la concrétisation des articles relatifs à cette question dans des accords d'association tout en développant des mesures assez précises[1790].

[1788] Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne, JO n° L 183 du 22/07/2000, préc., point 22.
[1789] Plan d'action avec le Maroc point 54.
[1790] Dans le plan d'action avec le Maroc on lit : Développement et mise en œuvre des programmes de prévention, de traitement et de réhabilitation des toxicomanes, coopération en vue de l'élaboration de normes en matière de détournement des précurseurs chimiques et autres substances utilisées pour la production de drogues.

Quoi qu'il en soit, la coopération sur cette question reste moins problématique pour les différents partenaires que la question migratoire. Les différentes mesures, plus détaillées, prouvent que l'UE tient à accompagner les pays dans un domaine où le choix politique de coopération commune ne fait pas défaut. Ainsi, le renforcement de la coopération passera par le dialogue sur ces questions concernant deux dispositions principales couvrant l'ensemble des menaces. La première s'attache à l'optimisation des échanges d'informations. Les différents textes évoquent aussi en détail les mesures susceptibles d'optimiser la collecte des données et le partage d'informations sur les stratégies respectives de lutte contre la drogue, le renforcement du système de renseignement financier en matière de blanchiment d'argent et le développement de la coopération entre les services compétents dans la lutte contre le terrorisme. Le deuxième aspect de ces dispositions concerne l'assistance technique et professionnelle accordée aux partenaires. L'UE propose l'élaboration d'un programme de formation pour les magistrats, les policiers, les procureurs et toute autre administration concernée par la lutte contre le trafic des êtres humains, ainsi qu'une formation spécialisée destinée aux agences en charge de l'application des lois contre le terrorisme.

Les rapports de suivi par pays sur la mise en œuvre des plans d'action ont faiblement évalué cette dimension. Ces rapports se limitent à dresser un compte-rendu de la ratification des conventions et des accords internationaux en incitant les pays à respecter leurs engagements et montrent aussi que le Maroc n'a pas ratifié les deux protocoles additionnels à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale[1791]. Quant à la Tunisie, le rapport précise que, malgré la ratification de cette convention et ses trois protocoles additionnels, l'absence de conformité avec la législation nationale persiste[1792]. Pour le trafic de drogue, alors que ces dernières années les observateurs sont unanimes sur l'impact de la *sophistication* des méthodes et des moyens utilisés entre les deux rives de la Méditerranée, l'UE semble, pour l'instant, convaincue par la volonté du Maroc d'appliquer une politique globale graduelle de l'éradication de la culture des matières premières entrant

[1791] Pour le Maroc, cela concerne le protocole relatif au trafic illicite de migrants par terre, air et mer et le protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; le Maroc refuse pour l'instant leur adoption (COM(2011) 303, *préc*., p. 15).
[1792] COM(2011) 303, *préc*., p. 13.

dans la fabrication des stupéfiants ; c'est cette politique qui a permis le démantèlement de plusieurs réseaux transnationaux d'acheminement de drogue vers l'Europe[1793].

3) L'amélioration de la coopération policière et judiciaire

La coopération policière et judiciaire n'est pas une nouveauté ; la coopération existait déjà au niveau intergouvernemental entre certains États membres et les pays PPM. Toutefois, ce n'est qu'avec la PEV qu'elle va se retrouver au centre de la politique euro-méditerranéenne[1794]. Une fois acquise, celle-ci devrait tout naturellement s'accompagner du développement d'un espace méditerranéen de coopération dans le domaine de la justice. Il s'agit essentiellement de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (a) et en matière civile (b).

a) La coopération policière et judiciaire en matière pénale

La coopération policière et judiciaire reste pour l'essentiel une coopération intergouvernementale dont l'objectif est d'améliorer la mise en commun d'informations ainsi que l'échange sur les meilleures pratiques. La coopération policière et judiciaire (CPJ) s'étend pour couvrir les différents domaines de la JAI. À partir du Conseil européen de Tampere en 1999, il est décidé que le renforcement de la coopération dans le domaine de la JAI passera en partie par la CPJ avec pour objectif transversal la prévention et la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et toutes sortes de trafics (le terme étant entendu ici au sens large : le blanchiment d'argent et le trafic de drogue). Cette coopération se fait essentiellement au travers des programmes de formation des autorités judiciaires et des forces de police des pays partenaires.

L'un des éléments les plus importants de la PEV est l'ouverture offerte aux pays partenaires à une possible participation à certaines politiques et aux travaux de certaines agences ainsi qu'à des programmes communautaires[1795]. Les plans d'action mentionnent la participation des partenaires à certaines agences compétentes en la matière, telles que l'office européen de police (Europol) et le Collège européen de police (CEPOL). La première agence (Europol), équivalente européenne d'Interpol, a pour mission principale

[1793] Le Maroc s'est engagé dans une politique d'éradication de ces cultures qui prend en compte les productions alternatives afin d'éradiquer les cultures illicites à l'horizon de 2018.
[1794] S. WOLFF, *La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures, préc.*, p. 93.
[1795] COM(2006)726 final, *préc.*, p. 10.

d'aider les États membres à coopérer plus étroitement contre la criminalité organisée, le trafic illicite de stupéfiants, l'immigration clandestine et le terrorisme à travers la signature des accords de coopération avec les pays tiers. Quant à la seconde agence (CEPOL), sa mission principale se concentre sur l'approfondissement de la connaissance des structures et systèmes nationaux de police des autres États membres et sur la coopération policière frontalière dans l'UE »[1796].

La coopération avec le Maroc reste la plus significative de par l'engagement du plan d'action pour « *l'échange d'informations techniques, opérationnelles et stratégiques entre l'UE et les autorités marocaines compéten*tes » et par la conclusion d'un accord entre le Maroc et Europol. Pour l'instant, le Maroc reste le seul pays du PEM signataire d'un tel accord[1797]. De plus, le Plan d'action du Maroc soutient la coopération policière et judiciaire en matière pénale avec pour but de parvenir à la réalisation des projets de formation judiciaire et de la police, cela dans le cadre du CEPOL. Ainsi, grâce à cette coopération, plusieurs magistrats marocains ont bénéficié d'actions de formation menées par Eurojust et un échange de vues concernant un accord avec le CEPOL a eu lieu.

Pour la Tunisie, la question se limite à l'engagement au renforcement de la coopération policière par tout moyen utile et approprié, y compris avec Europol et à une coopération en matière de formation policière avec le CEPOL (Tunisie point 54). Le Plan d'action avec la Jordanie considère la possibilité d'étendre la coopération bilatérale dans le domaine de la formation de la police entre ce pays et les écoles de police européennes avec le CEPOL, ouvrant la voie à une future coopération avec Europol.

Dans le cadre du CEPOL, le projet Euromed II Police tient à renforcer la coopération policière avec les partenaires méditerranéens. Il a débuté dans le volet « *Justice et Affaires intérieures* » du programme MEDA avant de continuer dans le cadre IEVP. L'objectif du projet Euromed Police II est d'encourager la coopération policière entre les pays méridionaux partenaires et les pays membres dans les différentes disciplines. À long terme, il vise la création d'un réseau de police professionnelle pour une meilleure coopération et un échange de bonnes pratiques et d'expériences. En janvier 2012, le projet Euromed Police III a été lancé à Paris. Il prolonge les deux programmes précédents Euromed Police I et II.

[1796] Décision du Conseil européen 2005/681/JAI septembre 2005, article 6, JO n° L 256 du 01/10/2005.
[1797] Plan d'action avec le Maroc, point 57.

b) La coopération judiciaire en matière civile

La dimension extérieure de la coopération judiciaire a globalement gagné en importance, touchant le quotidien des citoyens de l'Europe et des pays-tiers. La coopération judicaire en matière pénale et les liens sociaux et économiques établis entre les deux rives, imposent nécessairement la réalisation d'une coopération judiciaire en matière civile. Cette coopération permet de fixer un ensemble de normes ouvrant à la reconnaissance et à l'exécution des décisions judiciaires, soit pour les questions commerciales touchant les entreprises ou les consommateurs européens, soit pour les conflits entre particuliers (notamment dans le cadre des litiges du droit de la famille tels que divorce, garde d'enfants, successions…).

La complexité de l'exécution des décisions judiciaires est partiellement responsable du phénomène fréquent d'enlèvement des enfants issus des mariages mixtes. Cette situation rend impérative l'entente sur ces sujets. Ainsi, la volonté politique des gouvernements d'œuvrer à une coopération basée sur le principe de la confiance mutuelle se manifeste également dans ce domaine. Des auteurs comme Daniel Flore défendent, à juste titre, l'idée selon laquelle la réponse à ce type de complications ne se limiterait pas à une décision politique ou une *validation juridique*, mais devrait plutôt se prolonger au travers de la signature d'accords mutuels et de relations concrètes entre les acteurs des systèmes judiciaires[1798]. Dans cette perspective, les dispositions des plans d'action montrent la volonté de renforcer cette confiance à différents niveaux de la coopération judiciaire.

En premier lieu, ce sont des dispositions qui nécessitent un engagement politique de la part des gouvernements, où les plans d'action invitent les partenaires à poursuivre l'adoption « *de la législation pour la coopération juridique entre États* » à travers la mise en œuvre des conventions internationales en la matière. Cela est susceptible de favoriser des solutions concrètes pour prévenir, gérer et résoudre les conflits sur la responsabilité parentale, y compris la question des enfants de couples mixtes séparés. En second lieu, et sans se limiter à l'engagement politique entre les autorités, l'objectif du développement de la coopération avec les autorités judiciaires et de police se concrétise par un rapprochement direct entre les

[1798] D. FLORE, « Réflexion sur l'idée de la confiance mutuelle », *in* G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH (Ed), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'UE ?* Les éditions Colloque études européennes, Bruxelles 2003, p. 145.

différents acteurs judiciaires. Dans le plan d'action UE-Liban, ce rapprochement direct entre les autorités se fait à travers la formation des magistrats et du personnel judiciaire, mais aussi à travers le développement de « *la coopération judiciaire entre les tribunaux libanais et ceux des États en particulier dans le domaine du droit de la famille* ».

Nous avons vu dans ce qui précède qu'avec la PEV la conditionnalité ne se limite pas aux exigences juridiques des accords d'association. Elle a permis d'ouvrir les possibilités de récompense des progrès réalisés sur les questions JAI indispensables pour la sécurité interne de l'UE. Ainsi, alors que la dimension externe de la politique de JAI à travers la PEV dans la perspective de son institutionnalisation se trouve être un phénomène confirmé dans les relations euro-méditerranéennes, se pose la question de l'équilibre à établir entre les différentes priorités des plans d'action.

§ 3. - La problématique de l'équilibre entre sécurité et réformes politiques dans le contexte de l'absence de priorité des dispositions des plans d'action

Dès l'origine, la politique européenne en Méditerranée a été alimentée par deux discours contradictoires à propos de la sécurité. Le premier considère que les menaces terroristes, la radicalisation, la migration et le crime organisé, les problèmes politiques et sociaux générés dans la région, trouvent leur cause en partie dans l'absence de démocratie, de primauté du droit, de libertés fondamentales et de croissance économique[1799]. Un deuxième discours considère, à l'opposé, que la contribution à la stabilité et à la sécurité de la région permettra une réforme de la démocratie et la promotion des droits de l'homme. Les premiers appels à la démocratisation des pays partenaires dans le PEM, dans l'esprit de la Déclaration de Barcelone, s'approchent de l'élan démocratique des années 90. La stratégie de la PEV s'aligne en partie avec le second discours sur une logique où prime la coopération avec les sociétés et les régimes (qu'ils soient plus ou moins démocratiques) dans la lutte contre les menaces communes.

Si l'originalité de l'espace dévolu à la JAI dans son aspect interne repose sur le respect irréductible des droits de l'homme, la projection de la coopération sur ces questions dans la

[1799] H. MALMVIG, « Caught between cooperation and democratization: the Barcelona Process and the EU's double-discursive approach », *in Journal of International Relations and Development*, pp. 356-357.

politique externe avec des pays non démocratiques reste problématique. Les actions de l'UE pour le renforcement de la sécurité intérieure de ses citoyens risquent d'être en contradiction avec les actions en faveur des valeurs de l'UE[1800]. Cette question a été relevée au sein du PEM comme une question primordiale, déclenchant de la sécurité et de la stabilité dans la PEV avec, notamment, la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale. Actuellement, avec le Traité de Lisbonne qui a tissé un lien exprès dans son Article 67 TFUE entre la constitution de l'ELSJ et le respect des droits fondamentaux, cette question est de plus en plus légitime.

Quoi qu'il en soit, cette sécurisation accentuée de la PEV fait l'objet de débats au sein de la doctrine en cours d'élaboration sur les relations euro-méditerranéennes et notamment quant à son impact sur l'ensemble du PEM. Pour Ruben Zaiotti, la coopération dans le domaine de la JAI s'est faite dans la logique d'une propagation de la culture Schengen[1801] chez les voisins, ou, en d'autres termes, d'une « *schengenisation* » de la PEV[1802]. Ceci implique un réel positionnement central de la sécurité dans les priorités politiques de la PEV et cela montre la volonté de « protéger en commun l'Europe des menaces intérieures et extérieures, révélant une certaine « *méfiance dans les relations avec les pays tiers* »[1803]. La PEV reflète « *une vision très euro-centrée de la sécurité régionale* »[1804], comme nous l'avons déjà vu dans le Titre 2 de notre Première partie, réactualisant cette approche et la transposant aux relations avec les voisins. Dans cette logique de sécurisation de la PEV, c'est l'aspect sécuritaire qui va logiquement prendre le pas sur l'autre dimension de la PEV, à savoir les politiques de développement et la démocratisation qui étaient, à l'origine des objectifs de la PEV.

[1800] D. DUEZ, *L'Union européenne et l'immigration clandestine: de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles. Édition de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 4.

[1801] 22 des 28 États membres participent à l'Espace Schengen. À l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande qui n'y participent pas, nous trouvons parmi les Etats membres l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas (1985). L'Espace Schengen s'est progressivement étendu au territoire des États membres adhérant aux Accords : l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal en 1991, la Grèce en 1992, l'Autriche en 1995, et en 1996 le Danemark, la Finlande et la Suède. À l'exception de Chypre, les 9 pays qui ont adhéré en 2004 font partie de l'espace Schengen depuis le 21 décembre 2007. La Bulgarie et la Roumanie qui ont adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 2007, ne font pas encore partie de l'Espace Schengen. De plus, 4 pays européens non membres de l'UE sont associés à cet Espace (Norvège, Islande, Suisse et Lichtenstein). (Source : http://www.touteleurope.eu).

[1802] R. ZAIOTTI, « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *préc.*, p. 72.

[1803] *Ibid*., p. 70.

[1804] *Ibid*., p. 62.

Ainsi, la primauté d'un discours sécuritaire basé sur les questions de « *soft Security* » conduit à privilégier la coopération étroite avec les régimes autoritaires en tant que partenaires dans la lutte contre les défis communs du terrorisme, du radicalisme, des armes de destruction massive, de la criminalité organisée et de l'immigration clandestine. L'UE s'en trouve d'autant plus obligée d'établir l'équilibre entre les exigences de changement et de réformes d'une part, et la sécurité et la stabilité d'autre part. L'UE insiste pour que les pays entament la promotion d'une démarche de réformes et exprime en même temps l'importance de la stabilité et de la sécurité chez les partenaires et voisins. On est face à une ambiguïté entre deux objectifs stratégiques annoncés comme prioritaires dans une même politique extérieure de l'Union[1805].

Si le débat sur cette problématique est loin d'être résolu, le Parlement européen pourrait-il y assurer un rôle ? Cette institution qui reste peu impliquée dans la réflexion et la mise en œuvre de la PEV pourrait jouer un rôle dans l'atténuation des conséquences de cette problématique. Le Parlement européen dispose en effet d'un pouvoir pour l'octroi des financements des projets à déployer dans le cadre des plans d'action et devrait ainsi accorder une vigilance particulière aux propositions de financement et veiller au respect d'un principe de conditionnalité des droits humains dans le cadre des actions ayant trait à la JAI[1806].

[1805] En comparaison avec le processus d'adhésion, l'État de droit par exemple a été perçu comme une composante nécessaire d'une démocratie moderne. Or, dans le cadre de la PEV, la situation est différente. Bien que l'importance de la primauté du droit pour le développement économique et social soit encore soulignée, il est notable que l'accent s'est tourné vers la création de conditions pour un environnement politique stable, la prévention des conflits internes et externes et la sécurité transfrontalière pour l'UE.

[1806] C. RODIER, *Analyse de la dimension externe des politiques d´asile et d´immigration de l´UE - synthèse et recommandations pour le Parlement européen,* Direction générale pour les politiques externes de l'UE, _11 08/06/2006, DT\619330FR.doc PE374.366, p. 21.

CHAPITRE 2 : LES DIFFERENTS SCENARIOS DE DEPASSEMENT DES ACCORDS D'ASSOCIATION EURO-MEDITERRANEENS

À terme, le développement de la PEV pourrait changer profondément le cadre bilatéral actuel et aller au-delà des instruments du Processus de Barcelone. Dans un premier temps, il s'agirait du renforcement des relations existantes. Dans un second temps, il s'agirait de dépasser les cadres relationnels en place pour aller vers l'installation d'une nouvelle relation contractuelle qui remplacerait les accords d'association euro-méditerranéens. Selon cette logique, la réussite de la méthode de la *Soft Law* devrait conduire à une nouvelle relation contraignante. Celle-ci pourrait se fonder sur le nouvel article 8 TUE[1807] et se concrétiser par des accords européens de voisinage (section 1), mais aussi grâce à l'émergence progressive de nouveaux statuts particuliers différenciés résultant de l'articulation entre la PEV et le PEM (Section 2).

Section 1 : La possible apparition d'une nouvelle relation contractuelle : les accords européens de voisinage sur la base du nouvel article 8 TUE

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a permis d'introduire un nouvel article spécialement consacré aux relations entre l'UE et son voisinage. C'est l'article 8 TUE qui prévoit que : « *1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.*

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique.

Il importe d'en retracer les origines et les objectifs, d'en analyser la portée juridique et l'application potentielle dans le cadre de la PEV. Les réflexions originelles sur cet article se

[1807] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, Thèse n° 11, Bruxelles, 2008, p. 540.

font en effet simultanément avec l’élaboration de la PEV. Dès la première communication sur la PEV, et comme une ultime incitation sur la base de l’évaluation des progrès réalisés, la Commission étudie la possibilité de la conclusion d’une nouvelle relation contractuelle[1808] qui devrait, à terme, remplacer la génération actuelle d’accords bilatéraux en vigueur. Ainsi, avec une rhétorique similaire à celle de la PEV, le premier paragraphe de l’article reconnaît la place primordiale accordée aux relations avec les voisins conduisant ainsi à leur constitutionnalisation dans le corps du Traité sur l’UE (§ 1). C’est le deuxième paragraphe de l’article 8 TUE qui concrétise les modalités de ces relations privilégiées en évoquant la possibilité de conclusion d’*accords spécifiques*. Mais les caractères juridiques et procéduraux restent pour le moins incertains (§ 2).

§ 1. - Une constitutionnalisation des relations privilégiées de l’UE élargie avec son voisinage

Le Traité de Lisbonne introduit l’article 8 TUE comme une nouvelle base juridique permettant de développer une « *relation spéciale* » avec ses voisins et d’aboutir à la conclusion d’accords spécifiques. Cet article apporte une modification considérable du cadre juridique de l’action extérieure. Avec son article 8, le TUE ouvre la voie à la conclusion d’un nouveau type d’accords. Toutefois, les perspectives offertes actuellement à certains partenaires de la PEV ne semblent pas s’inscrire dans l’optique de relations contractuelles qui prendraient forcément la forme d’accords spécifiques dits « accords européens de voisinage » (AEV). La genèse de cet article témoigne de l’importance accordée aux relations dès la *Convention sur l’avenir de l’Europe*[1809] avec le voisinage de l’UE élargie et conduisant à la constitutionnalisation des relations privilégiées (A). Néanmoins, si cet article s’inscrit dans le cadre de la PEV, le caractère implicite de cette prise en compte permet de dépasser les relations avec les pays inclus dans cette politique en offrant la possibilité d’un recours à cette base juridique en dehors du cadre de la PEV (B).

[1808] COM (2004) 373, *préc*., p. 5.

[1809] Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 a décidé de convoquer une Convention qui se réunira à partir du 1er mars 2002, en vue d’une réforme institutionnelle et de l’établissement éventuel d’une constitution européenne. Pour mener les travaux de cette Convention, Valéry Giscard d’Estaing a été nommé Président et Giuliano Amato (ancien président du Conseil italien) et Jean-Luc Dehaene (ancien premier ministre belge) seront les deux vice-présidents.

A. La genèse de l’article 8 TUE dans le contexte de la Convention sur l’avenir de l’UE accompagnant le cinquième élargissement

Afin de mieux comprendre l’article 8, il nous semble incontournable, à ce stade de notre étude, de revenir sur le contexte politique et historique de son élaboration. L’aboutissement stratégique de la PEV a été constitutionnalisé avec l’offre de l’accord de voisinage, dans le projet du Traité établissant une Constitution pour l’Europe (Traité constitutionnel ci-dessous) avec l’article I-57. Cette constitutionnalisation a été laissée intacte dans le Traité de Lisbonne avec l’article 8 TUE. L’insertion dans les dispositions communes du Titre I donne à la notion de voisinage une plus grande visibilité sans que la PEV soit expressément mentionnée. Le terme de voisinage dans le Traité peut ne pas s’identifier avec celui de PEV. Malgré l’absence de toute référence explicite à la PEV dans l’article 8 TUE, le concept des accords européens de voisinage prévus par les communications de la Commission s’inscrit pleinement dans l’esprit de cet article (2).

1) L’article 8 TUE : une élaboration qui trouve son origine dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l’Europe

La décision d’inclure dans le TUE une disposition spécifique sur les relations de l’Union avec son environnement immédiat existait déjà dans le projet du Traité constitutionnel (a). Même après l’échec de la ratification du Traité constitutionnel, cette disposition sera consacrée par le Traité de Lisbonne avec, cependant, quelques changements (b).

a) De la Convention à l’article I-57 du Traité établissant une Constitution pour l’Europe

L’élaboration d’une nouvelle base juridique dans les Traités donne une reconnaissance constitutionnelle aux relations entre l’Europe et les pays de son voisinage. C’est dans le document conjoint du 7 août 2002, préparé par Christopher Patten et Javier Solana, que cette possibilité de la mise en place d’une « *politique de proximité* » est alléguée. On évoque, pour la première fois, l’éventualité d’une nouvelle relation contractuelle sous forme d’accords de voisinage ou « *accords de proximité* ». La conclusion d’accords spécifiques avec les partenaires voisins s’inscrit dans la perspective de répondre aux défis de

l’élargissement et au besoin d’une impulsion ravivée des relations avec les nouveaux voisins[1810].

À partir de 2003, lors des débats au sein de la Convention sur l’avenir de l’Europe, la question de l’adoption d’un nouveau type d’accord est étroitement liée à la problématique de l’adhésion de la Turquie[1811]. Les travaux préparatoires de la Convention définissent l’article I-57 comme étant « *un cadre souple mais cohérent pour les relations avec ses voisins* »[1812]. Afin de bien comprendre le contexte politique et la volonté originelle de l’article, le retour aux travaux préparatoires est incontournable. En effet, à l’époque, le secrétariat de la Convention a présenté une note envoyée du Présidium, Titre IX : « L’Union et son environnement proche »[1813]. L’analyse du futur article à travers les « travaux préparatoires » de la Convention européenne montre des différences révélatrices avec le texte final adopté et nous permet de mieux comprendre la volonté de la Convention. Pour le premier paragraphe, nous remarquons que la référence au fondement sur les valeurs de l’UE fait défaut et qu’elle sera seulement ajoutée à la version finale de l’article I-57 du Traité constitutionnel. Les commentaires du premier paragraphe placent clairement cet article dans la reconnaissance de « *l’importance que revêt pour l’Union son environnement proche* »[1814] et dans l’esprit de « *l’intention de l’Union de mettre en place une politique de voisinage* »[1815] et en l’occurrence dans la perspective des travaux qui ont conduit à la PEV.

Dans la version finale du Traité établissant une Constitution pour l’Europe, l’article I-57 est placé dans un Titre indépendant (Titre VIII) intitulé : « L’Union et son environnement proche ». En effet, lors des travaux préparatoires, un titre distinct et un article sur « l’Union et son environnement proche » ont été établis afin d’insister sur l’importance pour l’Union

---

[1810] C. PATTEN et J. SOLANA, « Lettre conjointe sur l’Europe élargie », Bruxelles, 7 août 2002, p. 2. Texte disponible sur : http//:europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/_0130163334_001en.pdf

[1811] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, p. 543.

[1812] Convention européenne, Titre IX: L’Union européenne et son environnement proche. Note de transmission du Présidium à la Convention, CONV 649/03, 2 avril 2003, p. 2.

[1813] Titre IX: L'Union et son environnement proche, Bruxelles, le 2 avril 2003 (03.04) (OR. fr, en) CONV 649/03. (*1. L'Union développe avec les états de son voisinage des relations privilégiées, visant à établir un espace de prospérité et de bon voisinage caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération.*

2. A cette fin, l'Union peut conclure et mettre en œuvre des accords spécifiques avec les pays concernés conformément aux dispositions de l'article X de la deuxième partie de la Constitution. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique.)

[1814] CONV 649/03, *préc.*, p. 1.

[1815] CONV 649/03, *préc.*, p. 2.

de relations privilégiées avec ses voisins. La volonté initiale était déjà de le positionner séparément pour faire une distinction avec les autres accords internationaux. Placer cet article à cet endroit du Traité reflète le désir d’accorder une place primordiale aux relations que l’on voulait privilégiées avec les voisins, à un rang comparable à celui des principes de base de l’UE et de dissocier cet accord du reste des accords internationaux.

La place occupée par cet article revêt un sens important. En effet, le Titre VIII est inclus dans la Partie I du Traité contenant toutes les dispositions fondamentales de l’ordre constitutionnel de l’UE et précède l’article I-58 du Titre IX relatif à l’adhésion sous le nom de *« l’appartenance à l’Union »*[1816]. À l’instar de l’élaboration de la PEV, la place de l’article I-57 dans le Traité montrait qu’il s’agissait d’une alternative à l’adhésion, une alternative est proposée aux voisins de l’Est, les premiers pays concernés par les réflexions initiales sur la Politique envers le voisinage. Une fois la réflexion sur la politique de voisinage ayant pris la forme de la PEV et ayant été élargie respectivement aux voisins du Sud, cette redondance avec les articles relatifs à l’adhésion n’avait plus lieu d’être. Ainsi, le concept des relations privilégiées (ou « spéciales » dans la version anglaise) se présentait à l’origine comme une alternative à l’adhésion[1817]. Toutefois, la politique envers le voisinage n’étant ainsi plus réservée aux voisins européens de l’UE mais élargie aux voisins méditerranéens, il a fallu normaliser cette constitutionnalisation afin qu’elle corresponde aux critères géographiques de l’ensemble des partenaires. Il paraît alors plus cohérent avec les objectifs et l’étendue géographique de la PEV que cet article soit déplacé dans les dispositions du TUE.

b) De l’article I-57 du Traité Constitutionnel à l’article 8 TUE

Avec le Traité de Lisbonne le contenu de l’article est gardé sans modifications. Il devient l’article 8 TUE, inscrit dans le cadre du Titre I consacré aux dispositions communes[1818]. Cela indique qu'il fournit une nouvelle base juridique pour une catégorie

[1816] S. BLOCKMANS, « Friend or Foe? Reviewing EU Relations with its Neighbors Post Lisbon », *in* P. KOUTRAKOS (ed.), *The European Union’s External Relations A Year After Lisbon*, CLEER Working Papers 2011/3, 113.
[1817] D. BECHEV et K. NICOLAIDIS, « Integration without Accession. The EU's Special Relationship with the Countries in Its Neighbourhood », REMESE working paper 10/08, février 2008, Centre d’Études européennes, University of Oxford, p. 9.
[1818] Il ne fait pas partie des dispositions du traité relatives aux « accords internationaux », mais plutôt des « dispositions communes » du TUE avec les articles relatifs aux valeurs fondamentales et aux objectifs et principes fondamentaux de l'UE.

particulière des accords bilatéraux conclus entre l'UE et ses voisins et qui permettent le développement de « relations privilégiées ».

Bien que la rédaction du Traité constitutionnel soit reprise à l’identique par le Traité de Lisbonne, la place du nouvel article 8 TUE a changé. Lors de la rédaction du Traité de Lisbonne, l’article 8 se trouve placé dans les dispositions communes. De plus, cet article n’est pas intégré dans le Titre V du TUE sur les « dispositions générales relatives à l’action extérieure de l’Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ». Il n’est pas placé non plus dans la cinquième Partie du TFUE relative à l’action extérieure de l’Union et en particulier dans le Titre V relatif aux « accords internationaux ». En plaçant l’article 8 dans les dispositions communes du TUE, l’UE attribue une importance considérable aux relations de voisinage dans l’action de l’Union.

Les avis sur l’explication de ce changement de position de l’article ne sont pas unanimes. Cela pourrait être le résultat d’un accident de parcours lors de la rédaction du Traité de Lisbonne[1819] ou bien un choix délibéré[1820]. Le choix d’attribuer un Titre propre à cet article a été abandonné. Pour certains auteurs, cette position est le résultat de la volonté de tisser un lien entre le statut spécial accordé aux voisins de l’UE élargie, considéré comme un « *statut intermédiaire* » [1821] et le statut d’un État associé à l’UE par la signature d’un accord d’association. Cette nouvelle position pourrait aussi refléter le souhait des rédacteurs du Traité de Lisbonne de bien le distinguer du processus de l’adhésion toujours situé dans l’article 49 TUE du Titre VI relatif aux dispositions finales du TUE[1822].

De toute manière, et en dépit du dessein conduisant à privilégier cette position, cela reste plus cohérent avec la volonté d’instaurer des relations privilégiées avec les voisins en général et dans le cadre de la PEV en particulier. Cette position de l’article 8 dans les dispositions communes laisse ouverte la possibilité d’attribuer à ces accords un caractère global. Le caractère global de ces accords s’imbrique avec la nature même de la PEV comme étant « *une politique de voisinage globale, intégrant des volets apparentés des trois*

[1819] Cela pourrait être le résultat de la rupture avec la méthode constitutionnelle du Traité établissant une Constitution pour l’Europe au profit d’un retour à la méthodologie traditionnelle de révision des deux Traités.
[1820] C. HILLION, « The EU Neighbourhood Competence Under Article 8 TEU », publication Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) Policy Paper 69, 19 février 2013, p. 2.
[1821] M. CREMONA, « The Draft Constitutional Treaty: External relation and External Action », CML Review, vol. n° 40, 2004, p. 1365.
[1822] C. HILLION, « The EU Neighbourhood Competence Under Article 8 TEU », *préc*., p. 3.

piliers de la structure actuelle de l’Union »[1823], et offre, comme la PEV, « *une approche plus ciblée et mieux conçue, regroupant les principaux instruments à la disposition de l’Union et de ses États membres* »[1824].

De plus, au vu de sa position, l’article 8 a hérité, en quelque sorte, de la place attribuée à l’article 310 relatif aux accords d’association dans les dispositions générales. La place de l’article 8 dans les dispositions communes – et non pas dans le cadre des accords extérieurs ou dans le cadre de la Politique étrangère – pourrait signifier que l’étendue de sa compétence pourrait éventuellement prendre la forme d’une relation contractuelle « transpillière » avec une double dimension interne et externe[1825]. En effet, la position de l’article 8 s’est accompagnée du changement de la position de l’article 217 (ex article 238 et ex 310). Ce dernier est désormais inclus dans les dispositions relatives aux accords externes et non plus dans les dispositions générales. Pour certains auteurs, cette nouvelle disposition de la base juridique des accords d’association les met à égalité avec le reste des accords externes et diminue, en l’occurrence, leur importance et leur nature privilégiée[1826]. Ainsi, cette constitutionnalisation des relations avec le voisinage signifie que ce sont justement les accords prévus dans l’article 8 qui deviendront les relations les plus privilégiées que l’UE pourrait avoir avec des pays tiers et non plus les accords d’association.

2) <u>La référence implicite à l’article 8 dans la PEV</u>

La Commission a accepté d’inclure la perspective de la conclusion de ce nouveau type d’accords au sein du Traité constitutionnel[1827]. Même si aucune référence expresse dans cet article n’est faite à la PEV, cette relation intrinsèque signifie que la volonté du Traité constitutionnel est d’accorder une importance à la constitutionnalisation des relations avec les pays du voisinage en général, d’une part, et à la constitutionnalisation indirecte de la PEV, d’autre part. Les premières communications placent la perspective de conclusion de nouveaux liens contractuels sous la forme d’accords européens de voisinage au centre de la PEV comme une incitation ultime offerte par l’UE (a). Néanmoins, l’échec de la ratification

[1823] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 6.
[1824] *Ibid*, p. 8.
[1825] S. STETTER, « Theorizing the European Neighbourhood Policy », EUI Working paper RCSA n° 2005/34, p. 3.
[1826] C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe-t-il un statut d’associé ? », *in* Colloque annuel de la CEDECE à Rennes *L'État tiers en Droit de l'Union européenne*, Rennes 21 et 22 juin 2012.
[1827] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, p. 544.

du Traité constitutionnel suffit à occulter toute référence à ces accords européens de voisinage (b).

a) Les accords européens de voisinage : la perspective initialement évoquée d’une nouvelle relation contractuelle récompensant les progrès réalisés

Dès la première communication de 2003 relative à la PEV, la Commission va placer l’amélioration de la relation contractuelle avec les partenaires voisins au cœur de la PEV. La Commission évoque la possibilité de conclure de nouveaux accords de voisinage qui s’appuient sur les accords existants. Cette possibilité reste toutefois conditionnée par la nécessité d’intégrer de nouveaux droits et obligations qui dépassent les limites des cadres contractuels en vigueur[1828]. Malgré l’esprit complémentaire qui existe entre la PEV et les institutions établies de la PEM, les communications de la Commission n’excluent pas le choix de l’Union d’aller vers de nouveaux accords de voisinage. Ainsi l’Union étudie la possibilité de conclure ces nouveaux accords en s’appuyant sur les relations contractuelles déjà existantes. Lors de la première communication, la position de la Commission semble incertaine sur la possibilité de conclure des accords de voisinage avec les PPM. La conceptualisation intrinsèque d’une politique de proximité exclusivement réservée aux voisins de l’Est signataires des APC ne semble pas complètement dépassée. Elle indique que, lorsque les accords de voisinage allaient au-delà des accords d’association euro-méditerranéens, ils ne proposaient aux PPM que des arrangements similaires et dans des conditions équivalentes[1829]. Cela signifie qu’à ce stade de l’évolution de la PEV les accords de voisinage n’étaient pas prévus pour les partenaires de la PEV déjà signataires d’un accord euro-méditerranéen. Ainsi, si les accords proposés contiennent des dispositions contraignantes qui dépassent l’accord d’association conclu, il sera nécessaire d’offrir *aux partenaires euro-méditerranéens des arrangements similaires dans des conditions équivalentes*.

La deuxième communication de 2004 reste dans la même ligne en s’abstenant de faire référence à l’article I-57 en question mais introduit deux changements par rapport à la précédente. Le premier est d’ordre étymologique puisqu’on passe à l’utilisation du terme

[1828] COM (2003) 104 final, *préc.*, p. 18.
[1829] *Ibid.*

« accord européen de voisinage »[1830]. Le second changement est *d’ordre conceptuel où la possibilité du recours à une nouvelle relation contractuelle devient une incitation majeure dans le cadre de la conditionnalité politique positive de la PEV. L’offre de conclure des accords européens doit être subordonnée par le respect des engagements de réformes.* Sur la base de cette évaluation, l’UE, avec les pays partenaires, réexaminera le contenu des plans d’action et décidera, le cas échéant, de les adapter et de les renouveler. Des décisions pourront également être prises, sur cette base, concernant la prochaine étape dans le développement de relations bilatérales, notamment la possibilité d’établir de nouveaux liens contractuels. Ceux-ci pourraient prendre la forme d’accords européens de voisinage dont le champ d’application serait défini en fonction des progrès accomplis pour atteindre les priorités fixées dans les plans d’action[1831].

Concernant la terminologie utilisée pour définir cette nouvelle relation contractuelle, le terme « accord de voisinage » n’apparaît pas dans le texte de l’article I-57. L’article parle d’accord « spécifique » plutôt que d’accord de voisinage. Ce sont les premières communications qui évoquent déjà des accords de voisinage comme la future relation contractuelle avec les pays engagés dans la PEV. Le recadrage de la communication de 2004 met un terme à cette ambiguïté et indique que les nouveaux liens contractuels se concrétisent par des accords européens de voisinage[1832].

Cela passe par la mise en œuvre de plans d’action permettant un dépassement progressif des accords d’association dans la perspective d’une nouvelle génération d’accords de voisinage. Lors de l’adoption des plans d’action, la référence aux accords européens de voisinage se trouve exclusivement dans ceux concernant les voisins méditerranéens. Ils stipulent qu’« *en fonction de la réalisation des objectifs du présent plan d’action et de l’évolution globale des relations (…), la possibilité d’établir une nouvelle relation contractuelle qui pourrait avoir la forme, d’après la proposition de la Commission, d’un nouvel accord européen de voisinage, sera examinée. L’opportunité de conclure de nouvelles dispositions contractuelles sera examinée en temps opportun* »[1833]. Une telle référence fait défaut dans les plans d’action adoptés avec les voisins de l’Est. À titre d’exemple, dans le plan avec l’Arménie des « *décisions pourront être prises sur les mesures*

[1830] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 4.
[1831] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 4.
[1832] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 9.
[1833] Plan d’action UE-Maroc, UE-Tunisie, UE-Liban, UE-Égypte, p. 1.

suivantes à prendre pour développer les relations bilatérales, y compris la possibilité d’un nouveau renforcement des liens contractuels »[1834]. Cette rédaction ne fait aucune référence aux accords européens de voisinage comme c’est le cas avec les voisins du Sud. L’accord européen de voisinage évoqué dans la communication de 2004 le mentionne d’une *manière vague et elliptique*, sans que plus de précisions ne soient données ultérieurement[1835].

b) La disparition de toute référence aux accords européens de voisinage après 2005

Après la deuxième communication et suite, probablement, à l’échec du Traité constitutionnel, les documents de la PEV ne se réfèrent plus aux accords européens de voisinage comme nouvelle base contractuelle des relations avec les voisins[1836]. On note que la Commission s'abstient de faire référence aux accords européens de voisinage dans les documents postérieurs au référendum français. En effet, à partir de la communication de 2006 sur la PEV, le terme « accords européens de voisinage » n’apparaît plus et la Commission ne fait plus aucune référence à de nouvelles générations d’accords de voisinage. Elle évoque désormais son engagement à conclure avec les pays des missions partenaires, les « accords de libre-échange complet et global » en contrepartie du respect de leurs engagements.[1837] Seuls les pays de la PEV peuvent actuellement en bénéficier[1838]. Certes, le concept d’« accord de libre-échange approfondi et complet » permet l’ouverture et/ou l’extension partielle du marché intérieur de l’UE à l’autre partie. Cependant, il n’en reste pas moins que cela n’est pas présenté comme une nouvelle relation contractuelle. La disparition de cette référence est un signe de régression quant à l’ultime contrepartie que l’UE propose à ses voisins.

Toutefois, la rhétorique introduite dans les plans d’action, qui évoque la possibilité de la conclusion d’accords européens de voisinage, est gardée dans les plans d’action adoptés après l’échec du référendum et avant la communication de 2006. Plus tard, et malgré l’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les documents de la PEV sont prorogés mais aucune référence à l’article 8 n’est faite et le terme « accords de voisinage » n’est pas repris.

[1834] Plan d'action avec l'Arménie, *préc.*, p. 8.
[1835] J. BONIFACE, « La politique Européenne de voisinage entre élargissement et politique étrangère », EIPASCOPE 12007/1 *préc.*, p. 28.
[1836] P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, « Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union? », *in European Law Review*, Volume 36, n° 5, octobre 2011, p. 691.
[1837] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 7.
[1838] COM (2011) 200 final, *préc.*, p. 15.

Toute référence à l’article 8 ou aux accords européens de voisinage continue à faire défaut[1839]. Ainsi, avec les pays méditerranéens on parle de la conclusion du statut avancé des accords d’association ; avec l’Arménie, la Géorgie et l’Azerbaïdjan, les négociations se font sur des accords d’association. Même si la communication de 2006 ne fait plus aucune référence à l’article ni au Traité, il n’y a aucun doute que l’élaboration définitive de l’article dans le Traité constitutionnel est établie en toute connaissance des travaux de préparation de la PEV. Des questions restent cependant en suspens. Pour l’instant, peu de choses ont été dites sur la nature possible ou le contenu de cet accord[1840]. Ainsi, malgré l’introduction de cet instrument juridique, un certain nombre de lacunes doivent être comblées avant sa mise en application. En effet, la position de la Commission reste ambiguë et continue à garder une tournure hésitante[1841].

La question se pose du sort des instruments de *Soft Law* de la PEV et de la possibilité de leur transformation en un nouvel engagement contractuel. La pertinence de conclure de nouveaux accords aux dispositions contractuelles sera examinée en temps opportun. Il pourrait s’agir d’accords européens de voisinage dont la portée serait définie en fonction des progrès accomplis dans le respect des priorités fixées dans le plan d’action[1842]. Cela signifie que ces accords assureraient une transposition de la logique *Soft Law* de la PEV en un instrument contraignant inscrit dans des accords négociés. Les cadres bilatéraux de la PEV sont mieux adaptés à l’avancement des réformes internes[1843]. Par conséquent, les plans d’action serviront à définir les moyens pour assurer que les partenaires tirent pleinement profit des dispositions concernant le commerce comme prévu dans les plans d’action[1844].

De plus, ces accords vont juridiquement remplacer les accords bilatéraux en vigueur « *à condition toutefois que les priorités fixées dans le plan d’action soient respectées* »[1845].

[1839] P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, « Article 8 TEU: towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union? », *préc.*, p. 691.
[1840] C. HILLION, « Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbors: Learning from the EU–Ukraine Enhanced Agreement », *European Foreign Affairs Review* 12: 169–182, 2007, p. 170.
[1841] Avec des termes tels que la possibilité de conclusion de ces accords en déployant une tournure linguistique qui utilise le futur (étudiera la possibilité…) et le conditionnel (Ceux-ci pourraient prendre la forme d’accords européens de voisinage).
[1842] L. JAIDI et N. ALAOU, « Le Statut avancé Maroc/UE : quelle valeur ajoutée à la PEV ? », *in L’annuaire de La Méditerranée 2009 ; Le Statut avancé à l’épreuve de l’Union pour la Méditerranée*, Publication du GERM (Groupement d’études et de Recherches sur la Méditerranée), 2009, p. 56.
[1843] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 4.
[1844] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 16.
[1845] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 5.

En effet, si les plans d’action ont atteint leurs objectifs, c’est aussi la méthodologie de *Soft Law* de la PEV qui aura accompli sa mission et n’aura plus besoin d’exister. Cela signifie qu’au niveau méthodologique l’outil principal de la PEV, à savoir les plans d’action, va être remplacé par ces nouveaux accords[1846]. La conclusion des accords européens de voisinage est la consécration de la réalisation des objectifs de la stratégie bilatérale *Soft Law*. En fin de compte, le plan d’action est censé servir à renforcer les relations existantes tout en ouvrant la voie à une convergence conséquente des pays voisins avec l’UE. Le nouvel accord devient donc l’aboutissement réussi de la méthodologie de la PEV.

Enfin, c’est l’avenir de la PEV avec de la mise en œuvre des accords de nouvelle génération qui est en partie en jeu, si la signature de l’accord de nouvelle génération signifie l’ultime aboutissement ou bien une impulsion politique pour plus d’incitation des pays partenaires. Le deuxième cas semble plus réaliste surtout au niveau politique. L’UE se montre capable de récompenser le rapprochement législatif, économique et la coopération sécuritaire, même si, au niveau politique, la question démocratique n’a pas été complètement satisfaite. Ainsi, et après la signature du Traité de Lisbonne, la constitutionnalisation implicite de la PEV et les possibilités de la refondation des relations euro-méditerranéennes restent légitimes selon l’avis de certains auteurs[1847]. D’autres, comme Frank Debié, considèrent, en revanche, que cette constitutionnalisation peut conduire à une simplification du « mille-feuille institutionnel » que constituent actuellement les relations euro-méditerranéennes[1848].

B. <u>Une rédaction de l’article 8 permettant une application aux pays voisins même non inclus dans le cadre de la PEV</u>

Le parallélisme entre la rhétorique de la PEV et les dispositions du premier paragraphe de l’article 8 TUE ne fait aucun doute[1849]. Le premier paragraphe impose des relations spéciales basées sur une triple conditionnalité : pour le pays voisin le respect des valeurs de l’UE, le fondement de ses relations et la notion de la coopération. La PEV est

[1846] I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, p. 540.
[1847] « L’Union pour la méditerranée : pourquoi ? Comment ? », Document de travail coordonné par Frédéric Allemand, Publications Fondation pour l’innovation politique, juin 2008, p. 100.
[1848] *Ibid*.
[1849] P. VAN ELSUWEGE and R. PETROV, « Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Countries of the European Union? »*European Law Review*, 2011, Vol. 36, p. 690.

appelée à être constitutionnalisée implicitement par le Traité de Lisbonne dans l’article 8[1850]. Comme la PEV n’est pas expressément mentionnée, l’ambiguïté de la rédaction de l’article, notamment sur l’étendue géographique (1) et sur les caractéristiques des relations privilégiées (2), permet une application à l’ensemble des pays voisins même non inclus dans la PEV.

1) <u>Les incertitudes autour du cadre géographique de l’article 8</u>

Le critère principal de l’article 8 est un critère géographique il est réservé au voisinage de l’UE. Mais cela n’est pas sans ambiguïté. Actuellement, la PEV reste évoquée comme étant l’unique concrétisation de cet article. Cependant, seuls les pays voisins signataires d’un accord (APC) et d’un accord d’association (voire susceptibles de signer un accord) et engagés dans la PEV sont concernés par cet article. Malgré ceci, certaines divergences restent à signaler. Les critères de l’article ne précisent pas s’il est réservé à l’ensemble des pays de voisinage ou seulement aux pays partenaires engagés dans la PEV ou susceptibles de l’être (Libye et Biélorussie). Serait-t-il possible d’étendre son utilisation à l’ensemble des pays du voisinage de l’UE tels que la Russie, les pays de l’AELE, les micro-États européens ? Ainsi, même si leur élaboration en parallèle affirme que le lien de causalité entre la PEV et l’article 8 ne fait aucun doute, rien ne permet de certifier que « les pays du voisinage » se limitent à la PEV. Rappelons bien, comme nous l’avons déjà vu, que toute la genèse de la politique de voisinage de l’UE a été marquée par une constante évolution de son cadre géographique et conceptuel qui pourrait aussi être appliquée à l’article 8. En effet, si les communications sur la PEV de 2003 et 2004 font référence expresse aux accords de voisinage (et par la suite aux accords européens de voisinage), l’article 8 ne fait aucune référence limitant son recours exclusivement aux pays partenaires dans le cadre de la PEV.

Même s’ils ne font pas partie de la PEV, aucune interdiction juridique ne permet de déduire que l’article 8 ne pourrait pas être utilisé avec des pays comme la Russie ou comme les micro-États européens ou les pays de l’AELE. La déclaration finale sur l’article 8 annexée à l’acte final de la Conférence intergouvernementale indique au contraire que l’UE prendra en compte la situation particulière des pays de petite taille qui entretiennent des

[1850] Avis et Rapport du Conseil Économique, Social Et Environnemental, « L'Union européenne et ses relations de Voisinage », 2009, p. 15.

relations spécifiques de proximité avec elle[1851]. Cette déclaration clôture le débat sur l’étendue dudit article et ouvre la possibilité de son utilisation pour l’ensemble des voisins de l’UE et pas seulement les pays partenaires de la PEV.

De plus, toujours concernant sa portée géographique, cet article n’a pas été initialement conçu par ses rédacteurs exclusivement pour les pays actuellement engagés dans la PEV. Cet article était ardemment souhaité par le Président de la Convention lors de l’élaboration du nouveau Traité, l’ancien président Valéry Giscard d’Estaing. Celui-ci voulait qu’il devienne la base juridique pour la relation contractuelle avec la Turquie, avec un statut privilégié excluant toute éventuelle adhésion. Le débat au sein de la Convention montre que le futur article 8 du TUE était censé, en partie, proposer une alternative à l’adhésion de la Turquie[1852]. Or, malgré le statut de pays candidat accordé lors du Conseil européen d’Helsinki en 1999 à la Turquie, elle n’a jamais été associée à la PEV. C’est le cas aussi de la Russie qui n’a pas souhaité être associée à la PEV. L’explication de l’article 8 passe à travers la PEV, mais rien n’empêche que cet article constitue une base pour une relation avec la Russie. Le partenariat stratégique avec la Russie reste une relation privilégiée de voisinage en adéquation avec l’article 8 même si ce partenariat ne s’inscrit pas dans le cadre de la PEV.

L’application de l’article peut, de plus, ne pas se limiter exclusivement aux voisins immédiats limitrophes de l’UE, car la PEV comme politique spécifique de voisinage s’applique à des pays n’ayant pas de frontières avec l’UE. C’est le cas de la Jordanie n’ayant aucune frontière maritime ou terrestre avec elle mais c’est aussi celui de l’Arménie et de l’Azerbaïdjan ce qui permet de dire que cet article pourrait être étendu à l’ensemble des pays « voisins des voisins immédiats »[1853]. Cet article s’inscrit dans la finalité du développement « *des relations privilégiées* » dans la perspective de l’établissement d’un espace de prospérité et de bon voisinage. Selon Dominik Hanf, bien que la notion de « relations privilégiées » demeure assez vague, voire ambiguë, on reste dans l’esprit de la PEV, en

[1851] Déclaration n° 3 de l'article 8 du TUE, JO (2010) C 83/337.
[1852] E. DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, *préc*., p. 228.
[1853] D. HANF, « The ENP in the light of the new “neighborhood clause” (Article 8 TEU) », College of Europe, Research Papers in Law, 2/2011, p. 3.

proposant à ces pays tiers des formes de coopération qui dépassent les offres précédentes dans un cadre différent de celui déjà inscrit dans les fondements de la PEV[1854].

En effet, la rédaction générale et imprécise de l’article 8 offre ainsi une possibilité d’évolution permettant d’aller au-delà des relations privilégiées avec les partenaires engagés dans la PEV. Cette possibilité, évoquée par l’ensemble de la doctrine, va se confirmer par la Déclaration additionnelle de l’article 8 du TUE qui prévoit que l’UE « *prendra en compte la situation particulière* des pays *de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité* ». Cette déclaration démontre que le recours à cette base juridique peut s’appliquer à des pays non couverts par la PEV. Ainsi, la rédaction générale et imprécise permet l’établissement d’une « relation spéciale » dans une multitude de situations – dans le voisinage géographique de l’UE élargie – telles celles de : la Russie, les pays candidats qui pourraient être écartés de l’UE (comme la Turquie), les micro-États européens, les États de l’AELE, et enfin les États membres qui décideraient de se retirer de l’UE[1855].

2) <u>Les incertitudes des dispositions constituant le fondement des relations privilégiées</u>

Dans le premier paragraphe de l’article 8 TUE les dispositions relatives aux relations privilégiées à établir restent incertaines et suscitent des interrogations sur les notions évoquées de valeurs de l’UE (a) et de coopération (b).

a) Des relations privilégiées fondées sur les valeurs de l’UE

Ce critère est d’ordre politique et réservé aux pays du voisinage mais aussi « *fondé sur les valeurs de l’UE* »[1856]. En ce qui concerne la PEV, rappelons que les textes fondateurs parlent des « valeurs communes » entre l’UE et ses partenaires voisins ce qui correspond aux valeurs de l’UE appropriées par les partenaires. Au contraire, ledit article évoque seulement le respect des valeurs de l’UE sans évoquer la question de leur appropriation par les voisins. Or, la PEV indique clairement que le passage à cette nouvelle étape de relation contractuelle doit être subordonné au respect des réformes, ce qui signifie normalement une appropriation réussie par les partenaires des valeurs de l’UE devenues communes. Pour

[1854] *Ibid.*
[1855] Voir R. MARIE, *L’Union et son environnement proche, Analyse de l’article I-57 du Traité établissant une Constitution pour l’Europe*, mémoire pour le diplôme de Master 2 « Droit approfondi de l’UE et droit de l’OMC », Faculté de Droit de l’Université de Rennes, CEDRE, septembre 2005, pp. 24-44.
[1856] Article 8 TUE, *préc.*, Paragraphe 1.

certains auteurs, cette référence évoque une conditionnalité empêchant l’Union d’entrer dans une relation privilégiée avec les pays voisins qui refusent de s’engager eux-mêmes en faveur des valeurs de l’Union[1857]. Toutefois, d’autres considèrent que l’article 8 du Traité UE implique que l’UE s’engage avec les voisins, précisément en vue de faire valoir ses propres valeurs[1858].

La notion de « valeurs de l’UE » renvoie à l’article 6 TUE avec les paragraphes relatifs aux valeurs imposées aux États Membres[1859]. Une interprétation stricte entraîne l’exigence que les États voisins aient les mêmes critères de démocratie et de droits de l’homme que les États membres, dans le cadre de l’article 6, comme fondement préalable à tout engagement. Une interprétation plus large permet le respect de ces valeurs certes, mais n’impose pas les mêmes conditions. Le lien établi entre la PEV et cet article permet de confirmer la thèse de l’approche plus souple liée à une conditionnalité positive de la PEV ; en même temps, le refus d’exiger la démocratie et le respect les droits de l’homme, conditions demandées par certains membres de la Convention, témoigne de cette volonté de garder une certaine marge de manœuvre en inscrivant l’article 8 dans une démarche constructive et évolutive. Ainsi, cet article reste inscrit dans une démarche de développement des relations bilatérales avec l’UE dans le sens où les pays s’engagent à respecter les valeurs de l’UE. Seuls les pays qui refusent de s’engager en ce sens seront privés d’une relation sur cette base. La grande différence reste que la référence aux principes démocratiques ou à la déclaration constituait un élément essentiel dans le cadre des accords d’association et un fondement de ces accords. Cela est un moyen préalable de contrôler le seuil de respect et de volonté de s’engager sur ces relations.

En incluant une référence expresse aux « valeurs de l’Union » comme fondement de la future zone de bon voisinage, l’article 8 du Traité UE s’éloigne du langage employé jusqu’ici dans la plupart des documents stratégiques de la PEV. En d’autres termes, l’article 8 du Traité UE encadre un changement normatif en matière de politique de l’UE envers les

[1857] P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, « Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Countries of the European Union? » *European Law Review*, 2011, Vol. 36, p. 688. D’autres auteurs considèrent que cette volonté de conditionnalité s’aligne avec le contexte qui a conduit à l’adoption de la stratégie européenne de Sécurité (SES) (C. HILLION, « The EU Neighbourhood Competence Under Article 8 TEU », publication Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) Policy Paper 69, 19 février 2013, p. 3.
[1858] M. CREMONA & C. HILLION, « L’Union fait la force? Potential and limits of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy », European University Institute, *Law Working Paper*, No 39/2006, p. 20.
[1859] D. HANF, « The ENP in the light of the new “neighbourhood clause” (Article 8 TEU) », *préc.*, p. 6.

voisins, même si, il est vrai, les valeurs communes du discours étaient un moyen permettant à l’UE de promouvoir ses propres valeurs. De plus, les pays qui ne respectent pas ou qui violent ces valeurs violent les Traités de l’UE et non pas seulement un article des accords comme cela est le cas dans le cadre de l’article 2. Pour cela, une amélioration de la place des droits de l’homme et de la démocratie dans le corps des Traités reste inévitable dans le cadre des accords avec les pays déjà signataires d’accords qui contiennent la clause élément essentiel.

b) Des relations privilégiées reposant sur la coopération

En second lieu, les relations établies sur la base de l’article 8 TUE doivent reposer sur la coopération, notion large permettant de répondre à différentes situations, de même que le cadre des accords d’association répond à des situations variées. La question qui se pose est de connaître le contenu même de cette coopération. En raison du lien étroit établi avec la PEV, la volonté est de mettre en place des relations plus étroites avec les voisins, qui impliquent d’avancer vers des formes de coopération plus poussées. Comment donc expliquer le recours au terme « coopération », si cela risque d’écarter toute forme d’intégration avancée ? Or, dès le départ, la PEV a voulu dépasser le stade de la coopération pour atteindre celui de l’intégration au marché intérieur et de la convergence réglementaire avec les voisins. Le fait que les relations privilégiées associées reposent sur la coopération représente – comme cela a été le cas avec l’UpM – une régression par rapport à l’approfondissement des relations offert par la PEV. La lecture du terme « *coopération* » doit être interprétée comme la volonté des rédacteurs de distinguer cette forme privilégiée de relation de toute perspective d’adhésion et d’exclure cette forme de relation privilégiée de toute participation des États tiers au processus décisionnel interne[1860].

En effet, la comparaison des objectifs de cet article avec ceux de la PEV montre une certaine différence à ne pas négliger. Cette relation privilégiée est caractérisée par l’établissement d’un espace de prospérité, de bon voisinage et de paix ; les valeurs de l’UE sont le fondement de cette relation privilégiée, relation reposant sur la coopération. Premièrement, rappelons que la PEV a comme finalité « la stabilité, la sécurité et la prospérité » des relations avec les voisins. La stabilité et la sécurité n’apparaissent pas dans cet article. La notion de bon voisinage est assez générale et la notion de pacification ne

[1860] D. HANF, « The ENP in the light of the new “neighbourhood clause” (Article 8 TEU) », *préc.*, p. 6.

s’identifie pas avec celle de stabilité ni celle de sécurité. Deuxièmement, même si les valeurs communes sont, en fin de compte, les valeurs de l’UE externalisées vers les pays voisins, elles deviennent, selon la PEV, des valeurs partagées avec les pays voisins. Dans l’article 8, les valeurs communes sont celles de l’UE alors que toute l’approche de la PEV repose sur le principe sur l’appropriation des valeurs communes par les voisins.

Alors que ces réflexions révèlent un lien étroit entre la PEV et ledit article, la question reste de savoir si cette constitutionnalisation des relations privilégiées avec le voisinage s’identifie parfaitement avec la PEV. Ainsi, cela montre que l’ambiguïté des objectifs de l’article 8 est à l’image de celle de la PEV et de ses lacunes : une offre d’intégration ou/et de coopération[1861] ? Adhésion ou association ou à mi-chemin ? Valeurs de l’UE ou valeurs communes ? Si la PEV se présentait comme une politique à mi-chemin entre adhésion et association, il en serait de même pour les accords européens de voisinage. Si, pour les voisins de l’Est, rien ne peut remplacer l’importance de l’adhésion comme objectif final, quelle sera la situation stratégique pour les voisins méditerranéens ?

§ 2. - Les ambiguïtés de la notion d’« accords spécifiques » de l’article 8

La lecture des dispositions du paragraphe 2 de l’article 8 indique que, sur le fondement des principes définis dans le premier paragraphe, l’UE a la possibilité de conclure « *des accords spécifiques avec les pays concernés* » qui peuvent « *comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l’objet d’une concertation périodique* ». À première vue, il semble que ledit paragraphe fournisse une nouvelle base juridique pour mener une politique cohérente à l’égard des voisins dans le cadre de la PEV grâce à des accords spécifiques. En effet, si l’apparition du terme « *accords européens de voisinage* » a été clairement inspirée par l’article 8 TUE, le terme « association » est lié à l’article 217 TFUE. Néanmoins, plusieurs zones d’ombre persistent, ce qui nécessite, en l’occurrence, une clarification. Le degré de similarité entre les accords spécifiques de l’article 8 TUE et les accords d’association de l’article 217 TFUE (ex article 310 TCE) crée une ambiguïté en ce qui concerne l’autonomie

[1861] D. BECHEV et K. NICOLAIDIS, « Integration without Accession The EU's Special Relationship with the Countries in Its Neighbourhood », *préc.*, p. 11.

juridique de ces accords spécifiques (A) et pose la question de la réelle valeur ajoutée de l’article 8 (B).

A. La problématique de la nature juridique des accords spécifiques de l’article 8 : accords d’association spécifiques ou nouvelle base juridique ?

Même sans référence expresse à l’association dans les dispositions de l’article 8 TUE, les similitudes apparaissent et ne sont pas sans conséquences. Cette question reste d’une importance majeure ; elle permet de savoir si cette nouvelle base juridique ouvre des perspectives partenariales sur la base juridique de l’article 217 TFUE (ex art 310 TCE) ou si elle constitue un réelle base juridique autonome pour nouer des relations contractuelles avec les voisins. En effet, le deuxième paragraphe de cet article est comparable à l’article 217 TFUE relatif aux accords d’association (qui n’a pas été changé avec le Traité de Lisbonne) dans le sens où les deux accords présentent des similitudes de contenu. En effet, la question se pose à la fois avec le parallélisme conceptuel entre les accords spécifiques et les accords d’association de l’article 217 TFU (1) et avec le vide procédural, ouvrant le recours à une double base juridique celle de l’article 8 et celle de l’article 217 (2).

1) Le parallélisme conceptuel entre les accords spécifiques et les accords d’association de l’article 217 TFU

Le deuxième paragraphe de l’article 8 qui dispose que « *L’Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun* », est clairement inspiré des dispositions relatives aux accords d’association de l’article 217 TFUE (ex article 310 TCE) qui dispose que « *L’Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières* ». Afin de parvenir à cet objectif, le second paragraphe de l’article évoque la possibilité de conclure des « accords spécifiques ». Le verbe employé est « peut », ce qui signifie l’absence de tout caractère obligatoire du recours à cette base. C’est une reprise quasi-identique de l’article 217 (ex article 310) de l’accord d’association qui était l’offre la plus privilégiée que l’UE pouvait proposer à un pays-tiers.

De plus, la notion de « *relations privilégiées* » n’a pas été définie et reste vague, le parallélisme avec « *relations et liens privilégiés* » d’accords d’association ne fait aucun doute. Le lien entre les deux accords pourrait être établi au regard de la jurisprudence Demirel de la CJCE qui considérait à l’époque que la notion de relations privilégiées est une caractéristique essentielle des accords d’association[1862]. La référence à la notion de droits et obligations réciproques dans le deuxième paragraphe de l’article 8 est identique à celle de l’accord 217. La même situation s’applique à la concertation périodique qui renvoie, comme le précisent les travaux préparatoires de la Convention, à la création des organes mixtes tels que le Conseil et le Comité d’association[1863]. L’article 8 évoque la possibilité de « *conduire des actions communes* ». Une autre nuance forcement inspirée de la méthode de la PEV apparaît dans l’article qui précise que la mise en œuvre des accords fait l’objet d’une concertation périodique. Même si cela n’est pas mentionné dans l’article 217, la concertation périodique passe, pour l’essentiel, par les structures telles que le Conseil ou Comité d’association. Troisièmement, il est à noter que le libellé de l’article 8 (2) du Traité UE semble être inspiré par la disposition traditionnelle de la conclusion d’accords d’association, qui est retenue à l’article 217 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE). Par conséquent, les implications juridiques de l’article 8 du Traité UE et, en particulier, ses relations avec les autres dispositions du Traité sur l’action extérieure sont loin d’être claires.

Tout cela conduit, comme dans le cas des accords d’association, à un parallélisme dans la flexibilité. Cela montre que la rédaction à caractère général – qui ne rentre pas dans les détails de son application et qui ne fixe pas clairement les pays tiers concernés par ces types d’accords – est aussi un point commun entre les deux types d’accords. En effet, la flexibilité de l’article 8 est, comme pour les accords d’association, un atout permettant un recours d’englober différentes situations et différents États tiers. Ainsi les accords d’association ont été utilisés comme base juridique pour différentes catégories d’États tiers. Ils ont été semblables à un instrument de préadhésion pour les pays candidats à l’adhésion mais aussi pour des États tiers avec lesquels la CEE et l’UE avaient la volonté de tisser des relations privilégiées permettant la création d’une ZLE comme avec les accords

[1862] Cas 12/86 *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] RECD 3719, paragraphe 9.
[1863] Convention européenne, Titre IX: L’Union européenne et son environnement proche. Note de transmission du Présidium à la Convention, CONV 649/03, 2 avril 2003, p. 2.

d’association euro-méditerranéens. Ainsi, comme l’indiquait l’ancien Président de la Commission Walter Hallstein, les accords d’association peuvent être à la fois des accords d’adhésion « moins 1 » mais aussi des accords commerciaux et de coopération « plus 1 »[1864]. C’est, en l’occurrence, cette même rédaction flexible qui permet à l’article 8 TUE son application à des pays voisins dans des situations différenciées.

Selon Dominik Hanf et Pablo Dengler, la base juridique de l’article relatif aux accords d’association s’applique à une multitude de pays et de situations en offrant un outil de la préparation à l’adhésion avec les pays candidats, une alternative à l’adhésion pour les pays européens sans perspective d’adhésion, une politique de développement avec l’accord de Cotonou signé avec les pays (ACP), un instrument de coopération interrégionale en Amérique latine avec l’accord-cadre UE/Amérique centrale et l’accord CE-Chili et enfin un outil de renforcement des relations privilégiées avec des pays tiers non européens dans le cadre des accords d’association euro-méditerranéens. La multitude de recours possibles à cette base juridique indique que « *la dénomination “association” n’a jamais été politiquement neutre et qu’elle obéit le plus souvent à des considérations d’ordre politique plutôt que juridique* »[1865].

[1864] « Association can be anything between full membership minus 1% and a trade and co-operation agreement plus 1% », cité *in* D. PHINNEMORE, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1999) p. 23.

[1865] La lecture de l’analyse apportée par cet article permet de préciser cinq catégories d’accords sur la base de l’association. La première catégorie est celle de l’association comme préparation à l’adhésion avec les accords basés sur l’article 238 CEE conclus avec la Grèce et la Turquie et plus tard avec les pays PECO candidats qui s’inscrivaient expressément dans la perspective d’adhésion. La seconde catégorie est celle de l’association comme alternative à l'adhésion. Deux sous-groupes pourraient être distingués : d’une part, les accords d’association conclus avec des pays qui ne veulent pas adhérer comme avec l’accord sur l’espace économique européen (EEE), d’autre part, les accords avec des pays européens dont la Communauté n’avait pas souhaité inscrire les relations dans une perspective d'adhésion, comme les accords avec Malte et Chypre et les accords « de stabilisation et d’association » conclus avec des pays des Balkans. La troisième catégorie est celle de l’association comme outil pour la politique de développement. En effet, l’article 310 CE a été aussi utilisé comme base juridique afin de mettre en œuvre une politique visant à contribuer au développement économique dans le cadre de l’accord de Cotonou, signé entre l’UE et les pays ACP. Ainsi, « *bien que cet accord soit un accord d’association, il portera le nom "d’accord de partenariat” pour des raisons politiques afin d’éviter toute tentative d’un retour à une relation de type colonial* ». La quatrième catégorie est celle de l’association comme instrument de coopération interrégionale où la Communauté a « *conclu des accords d’association visant à encadrer institutionnellement une coopération économique et politique notamment en Amérique latine* » (accord-cadre CE-Mercosur et accord CE-Chili). La cinquième catégorie est celle des accords conclus avec des pays tiers non européens dépourvus de toute perspective d’adhésion afin d’exprimer la volonté de mettre en place des relations bilatérales privilégiées avec eux. C’est le cas des accords euro-méditerranéens qui ont permis d'établir des relations privilégiées avec les pays du PEM instituant à la fois le dialogue politique bilatéral et mettant en place une zone de libre-échange. (D. HANF et P. DENGLER, « Accords d’association », *préc.*, pp. 11-14).

2) Un vide procédural ouvrant le recours à une double base juridique, celle de l’article 8 et celle de l’article 217

L’article 8 ne comprend aucune référence procédurale. Toutefois, les commentaires de la version rédigée dans les travaux préparatoires indiquaient que les « accords spécifiques » seraient conclus conformément aux dispositions de la deuxième partie du Traité constitutionnel. Le commentaire du paragraphe 2 de l’article I-57 est plus explicite sur cette question en indiquant clairement que ledit article « *s’appuie sur l’article 310 du TCE existant* »[1866] (actuel 217 TUE) d’autant que la référence aux droits et obligations réciproques est identique à celle qu’on observe dans les dispositions de l’article préexistant. Même si la dissociation de cet article du reste du Titre relatif aux accords internationaux de l’UE traduit l’importance que leur accorde l’UE, cela n’empêche que sa rédaction et sa place dans le Traité posent des questions quant aux règles relatives à la conclusion des accords qui y sont prévus. L’article 8 ne fait aucune référence ou n’établit aucune lien avec les articles relatifs aux dispositions procédurales, et inversement notamment en ce qui concerne l’absence de référence à l’article 218 TFUE (ex-article 300 TCE) ou à l’article 219 (ex-article 111, paragraphes 1 à 3 et 5, TCE).

Ceci on montre que la volonté des rédacteurs était de doter ces nouveaux accords de la même base procédurale que les accords d’association. En effet, dans la version finale du projet de Traité établissant une Constitution pour l’Europe, un nouveau Titre VII de la Partie I intitulé « *l’Union et son environnement proche* » contient un unique article, I-56. Ceci reflète la volonté d’attribuer une place centrale à cette nouvelle disposition. L’article I-56 du projet du Traité issu de la Convention, signé à Rome le 29 octobre 2004, conserve la même place et le même titre dans cette disposition et devient dans la dénomination finale l’article I-57[1867]. Deux différences restent à noter : la première est le remplacement du terme « pays » par le terme « État », la deuxième est la suppression de la référence à l’article III-227

[1866] Convention européenne, Titre IX: L’Union européenne et son environnement proche. Note de transmission du Présidium à la Convention, CONV 649/03, 2 avril 2003, p. 2.

[1867] Article I-56 du projet de la Convention : « *1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d’établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. 2.* À cette fin, *l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés conformément aux dispositions de l’article III-227. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique* ».

dans le projet (actuel Article 218, ex-article 300 TCE)[1868]. De plus, la note de la Convention indique que l’intérêt principal de cet article est la reconnaissance de l’importance d’établir des relations privilégiées avec le voisinage de l’UE. Ainsi, il n’est pas censé créer de « nouvelles obligations ». Il reste un cadre « souple mais cohérent »[1869] et se réfère aux mêmes instruments qui gèrent les différents accords existants.

Par ailleurs, on peut noter deux points de similitude entre l’article 8 TUE et l’article 217 TFUE : le premier est que, dans les deux articles, aucune référence directe ou indirecte n’est faite aux questions procédurales. Cette similitude signifie que, à l’instar de l’article 217, les questions procédurales évoquées dans l’article 218 TFUE s’appliquent à l’article 8 TUE. Le second point est la référence dans l’article 8 à une « *concertation périodique* ». Une telle référence à des questions de concertation n’apporte, en principe, aucune valeur ajoutée par rapport aux accords d’association ni aux autres formes d’accords.

En effet tous les accords signés par l’UE avec les pays tiers sont accompagnés par la mise en place d’organes mixtes chargés d’assurer le dialogue politique avec les partenaires à travers des concertations bien organisées. Pour certains auteurs, cette volonté de mentionner les concertations périodiques reflète l’importance accordée par l’UE à ce que cette forme spécifique d’accords soit soumise à un mode de contrôle plus important et plus fréquent que le reste des accords[1870]. C’est la première fois qu’un article relatif aux accords internationaux fait référence aux valeurs de l’UE qui sont le fondement même des relations avec les pays tiers. Cette volonté de donner une base constitutionnelle aux valeurs de l’UE – qui permet un rapprochement économique et politique de plus en plus étroit avec elle – explique cette importance accordée à des concertations périodiques.

Face à cette ambiguïté, le glossaire annexé à la communication de 2011 sur la PEV établit expressément le lien entre les deux bases juridiques. Après avoir défini les accords d’association comme étant « *des relations contractuelles entre l’Union européenne (UE) et un pays non membre de l’UE* », il précise que « *la base juridique de la conclusion des*

[1868] R. MARIE, *L’Union et son environnement proche, op. cit.*, p. 20.
[1869] CONV 649/03, *préc.*, p. 1.
[1870] W. HUMMER, « Artikel I-57 EVV », *in* Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (eds.), *Europäischer Verfassungsvertrag. Kommentar* (Nomos, Baden-Baden 2007), p. 243 (at 21): « Manuduktionscharakter », *cité in D. HANF*, « The ENP in the light of the new “neighbourhood clause” (Article 8 TEU) », *préc.*, p. 3.

accords d’association est l’article 217(TFUE) »[1871]. Cette délimitation des accords d’association est directement suivie par une référence explicite, à l’article 8, paragraphe 2, aux accords avec les pays de son voisinage[1872]. Avec cette référence, la Commission reconnaît implicitement le lien entre ces accords avec les voisins et les accords d’association et convient que l’existence de la nouvelle base juridique de l’article 8 et celle de l’article 217 ouvrent la voie à une double base juridique. Ainsi, compte tenu des similitudes entre les deux dispositions, il peut être soutenu que les accords européens de voisinage deviennent des accords spécifiques d’association avec un recours à une double base de l’article 8 TUE et de l’article 217 TFUE[1873]. Cela signifie que ces accords sont, en quelque sorte, des accords d’association à statut particulier que Catherine Flaesch-Mougin qualifie d’accords d’association de proximité. Pour l’instant, nous pouvons conclure que les accords spécifiques de l’article 8 qui pourront prendre la forme des accords européens de voisinage ne bouleversent pas la typologie des accords externes de l’UE[1874] et s’assimilent à une variante « *lex specialis* » du cadre général des accords d’association[1875].

B. <u>La réelle valeur ajoutée des accords spécifiques de l’article 8 TUE</u>

Après le Traité de Lisbonne et l’abrogation de la dualité juridique CE/UE remplacée par l’UE dotée de la seule personnalité juridique et capable de conclure des accords externes, les objectifs de la PEV peuvent pertinemment être traduits sur la base juridique de l’article 217, la nouvelle relation contractuelle pouvant prendre la forme d’un accord d’association. En effet, l’exemple de l’EEE, démontre que des États tiers peuvent participer au marché intérieur et aux politiques de l’Union tout en restant dans l’Association. Si la base juridique d’association – ex- art. 310 – est toujours valable pour le renforcement des relations bilatérales, la question reste de connaître la réelle valeur ajoutée de l’article 8. En effet, l’article permettrait le renforcement de l’harmonisation du cadre relationnel bilatéral

[1871] *Les accords d'association peuvent promouvoir l'instauration/le renforcement d'un dialogue régulier et de relations étroites sur des questions politiques et de sécurité, la libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux, la coopération économique en vue d'encourager le développement économique et social et l'intégration économique régionale, et enfin le dialogue social, culturel et sur les droits de l'homme* ». COM (2011) 200 final, *préc.*, p. 15.
[1872] *Ibid*.
[1873] P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, « Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union? », in *European Law Review*, Volume 36, n° 5, octobre 2011, p. 698.
[1874] C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe-t-il un statut d’associé ?», *préc.*
[1875] D. HANF, « The ENP in the light of the new “neighbourhood clause” *(Article 8 TEU) », préc.*, p. 4.

entre l’Union européenne et ses voisins (1) et offre aussi une opportunité pour l’amélioration de l’incitation de la PEV (2).

1) L’article 8 TUE comme moyen de renforcement de l’harmonisation du cadre relationnel bilatéral entre l’Union européenne et ses voisins

Alors que la PEV se définit comme étant un cadre relationnel qui doit « p*rendre en considération les grandes différences existant entre les situations des différents pays partenaires* »[1876], l’article 8 permet de donner plus de cohérence et de visibilité aux relations avec l’ensemble des voisins. Même si cet article pourrait disposer d’un potentiel de garantie de l’unité du cadre juridique proposé aux partenaires de la PEV (a), il ne suscite pas le même intérêt stratégique chez les voisins du Sud et de l’Est (b).

a) Le potentiel de l’article 8 TUE à garantir l’unité du cadre juridique proposé aux partenaires de la PEV

Malgré la différenciation entre les trois entités, Caucase, Est et Sud et entre les relations contractuelles existantes, et malgré les différents rythmes de respect des engagements, l’UE a voulu offrir une démarche unique à tous ses voisins. Dans l’état actuel des choses, la flexibilité de cette politique et la possible différenciation selon la situation de chaque pays voisin deviennent des corollaires indispensables à la réussite de la démarche de voisinage. Cette nouvelle démarche communautaire ne peut pas conduire à une *politique unique* de voisinage ; elle continuera à progresser d’une manière différenciée durant la prochaine décennie[1877] au minimum.

Le respect de l’engagement de réformes dans les plans d’action doit permettre d’établir une nouvelle relation contractuelle[1878]. La définition de cette nouvelle relation serait « *sur mesure en fonction de la situation politique de chaque partenaire, de son niveau d’ambitions à l’égard de l’UE, de son programme de réformes et de ses réalisations, et du niveau de son développement socioéconomique* »[1879]. Ainsi, rien n’empêche ces accords d’être conclus avec tous les pays voisins immédiats ou voisins de voisins. En effet, à l’image

[1876] COM(2006)726 final, *préc*., p. 5-6.
[1877] *Ibid*., p. 3.
[1878] COM (2007) 744 final, *préc*., p. 3.
[1879] COM (2006) 726, *préc*., p. 6.

des accords d’association[1880] qui ont servi comme cadre juridique, de la coopération à la zone de libre-échange, rien n’empêche que ces accords soient la base juridique qui remplace à la fois les accords d’association euro-méditerranéens et les accords de coopération et de partenariat (APC), mais aussi qu’ils soient conclus avec des pays qui n’ont pas encore une relation contractuelle avec l’UE. Cela signifie que ces accords peuvent être à la fois la base de l’approfondissement des accords APC, des accords d’association euro-méditerranéens, mais aussi qu’ils peuvent s’étendre à l’ensemble des voisins tels que la Russie, les pays de l’accord EEE et les micro-États européens.

En effet, lors de la conclusion des accords d’association euro-méditerranéens, l’UE avait fait un choix politique, celui d’avoir recours à la même base juridique d’association avec tous les partenaires[1881]. Dans ce sens-là, l’unité de la base juridique des accords traduisait une volonté de cohérence et faisait partie de l’harmonisation des relations bilatérales dans un cadre multilatéral unifié. Politiquement, lorsque les négociations avec la Libye auront lieu, la base juridique ne pourra être que celle de l’association mais, en aucun cas, la signature d’un accord de coopération. La faculté de conclure ou de ne pas conclure des accords sur la base de l’article 8 diversifiera la base juridique des accords conclus avec les PMS à moyen terme dans l’attente de la signature de tous les accords avec tous les pays.

À l’image de l’accord d’association, « *la pratique a développé une vaste gamme d’accords portant des dénominations différentes* » : accords d’association, certains appelés « européens » ou encore « de stabilisation », accords de coopération, accords de partenariat. Certains accords établissant des liens étroits et durables avec des États tiers n’ont pas été basés sur l’article 310 CE mais sur l’article 133 CE, souvent cumulé avec l’article 308 CE[1882]. Le recours à cet article 8 du Traité UE a le potentiel de contribuer à favoriser la cohérence de la politique européenne envers ses voisins. Cette nouvelle base juridique donne

[1880] « *La Communauté bénéficie, en raison du fait que le Traité ne fournit que quelques éléments de caractère général, d’une marge d’appréciation assez large lorsqu’elle s’engage dans des relations avec des États tiers. Elle a privilégié une approche pragmatique déterminée par des besoins politiques concrets au détriment d’une approche systématique visant à respecter, ou à préciser, les différentes catégories d’accords externes établies par le Traité. Il s’ensuit que ni la dénomination des accords conclus par la Communauté, ni le choix de la base juridique pour leur approbation interne ne sont particulièrement éclairants pour la définition du concept d’association* ». D. HANF et P. DENGLER, « Accords d’association », Études Juridiques Européennes, publication Collège d’Europe, 1/2004, p. 9.

[1881] À l’exception de l’accord conclu avec l’OLP pour l’Autorité palestinienne pour des raisons liées à la spécificité du statut de l’OLP dans l’attente de la création de l’État palestinien au sens du droit international public.

[1882] D. HANF et P. DENGLER, « Accords d’association », Études Juridiques Européennes, publication Collège d’Europe, 1/2004, p. 9.

à l’UE une compétence qui offre la possibilité de développer des cadres bilatéraux cohérents.

Avec une même base juridique pour des situations distinctes, le cadre de l’article 8 porte le potentiel d’une évolution différenciée des relations bilatérales mais qui restait, toutefois, inscrite dans une seule approche stratégique cohérente des relations privilégiées avec l’ensemble des voisins. Actuellement, le manque de cohérence de l’offre proposée à l’ensemble des partenaires voisins rend ainsi légitime le questionnement quant aux conséquences de cette diversification sur le devenir de la cohérence et de l’unicité du cadre relationnel euro-méditerranéen. Ce caractère assez général des accords spécifiques de voisinage devient donc une solution commune à des situations très différentes et poussées aussi, à travers la PEV, à un degré plus élevé de différenciation. Ainsi, dans la même démarche que celle des accords d’association, les futurs accords européens de voisinage (sur la base de l’article 8) pourraient servir à une multitude de situations. En effet, comme dans le cadre des accords d’association, une rédaction large et vague de l’article 8 TUE permet de servir à plusieurs catégories de pays et de répondre à des volontés différenciées de la part de l’UE.

b) Un intérêt stratégique divergent autour du recours à la nouvelle base juridique entre les voisins du Sud et de l’Est

L’intérêt des pays voisins à l’égard de cet article n’est pas le même. Pour les voisins de l’Est, même si le recours à l’article 8 présente un dépassement des accords APC en vigueur mais aussi des accords d’association actuellement négociés avec certains voisins de l’Est, cela pourrait compromettre leurs perspectives d’adhésion (i) ; néanmoins pour les voisins méditerranéens du Sud, cette nouvelle base juridique ne présente pas une réelle avancée juridique (ii).

i. <u>Le recours à l’article 8 TUE comme obstacle juridique à la perspective d’adhésion à long terme pour les voisins de l’Est.</u>

À l’instar de la PEV, la problématique d’absence de perspective d’adhésion clairement définie représente un lourd handicap pour l’article 8. Plus tard, les négociations se feront avec l’Ukraine sur un nouvel accord dit « accord renforcé » en renonçant ainsi au terme

« accord de voisinage ». Les autorités ukrainiennes préféraient, dans leur volonté d’adhésion à long terme, le choix de l’association dont l’objectif était clairement l’adhésion à l’UE[1883].

Pour les voisins de l’Est, cette nouvelle base juridique risque d’être vécue comme un obstacle juridique à une éventuelle adhésion. Même si la mise en place réussie de la méthode des plans d’action va aboutir au renforcement des relations bilatérales avec des accords de voisinage ou de libre-échange approfondi, le fait d’être réduits à de simples voisins reste au-dessous de leurs espérances et de leurs « droits » en tant que pays européens. Dans cette situation, il est difficile de pouvoir dynamiser les relations bilatérales dans le cadre de la PEV alors que les attentes politiques des parties ou groupes régionaux sont différentes de celles de l’UE. Or, la position de l’UE face à ces attentes n’est pas claire non plus.

En effet, si l’UE préfère avoir comme base juridique le seul article 8 ou même une double base juridique (l’article 8 et l’article 217), certains pays de l’Est (notamment l’Ukraine et la Géorgie après leurs changements démocratiques) considèrent que cette double base juridique est un préjudice à leur volonté expressément affichée d’adhérer à l’UE comme objectif final. Pour ces pays, toute relation privilégiée ou spéciale reste au-dessous de l’adhésion. Compte tenu de la position de l’Ukraine revendiquant la signature des accords d’association, la Déclaration de Prague, le 7 mai 2009, stipule que l’offre associative sera élargie à l’ensemble des voisins de l’Est. Il est convenu par les participants que la coopération bilatérale aura comme objectif « *l’ouverture de la voie à la conclusion d’accords d’association entre l’UE et les pays partenaires qui souhaitent et peuvent respecter les engagements qui en découlent* »[1884]. Des accords d’association négociés avec les partenaires deviennent le nouveau cadre contractuel pour un engagement plus profond, remplaçant les accords de partenariat et de coopération (APC) actuels. Ces accords ont pour objet, entre autres, d’instaurer une zone de libre-échange renforcée et globale avec chacun des pays partenaires. Ainsi la Commission s’est engagée à proposer à ces voisins l’approfondissement des relations bilatérales à travers la signature de nouveaux accords d’association[1885]. Plus tard, cette tendance a été confirmée avec le paraphe en 2012 de

[1883] J. BONIFACE, « La Politique Européenne de Voisinage entre élargissement et politique étrangère », EIPASCOPE 12007/1 *préc.*, p. 28.
[1884] Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental - Prague, 7 mai 2009, Conseil de l'UE, Bruxelles, le 12 mai 2009, 8435/09 (Presse 78), (OR. en) PRES/09/78, paragraphe 4.
[1885] Selon la Commission, ces accords « *incluront des accords de libre-échange renforcés et globaux avec les pays qui souhaitent renforcer leurs relations et en sont capables, l’intégration graduelle dans l’économie de*

l’accord d’association avec l’Ukraine comprenant des dispositions établissant une zone de libre-échange approfondie et complète. Le fait que l’UE admette clairement la perspective de la conclusion des accords d’association avec ces pays met un terme à l’ambiguïté sur la nature de la base juridique de l’accord renforcé avec l’Ukraine.

Ainsi le choix du recours à une double base juridique dans les futurs accords d’association reflète la volonté politique de l’UE. Il pourrait être une deuxième voie comme une alternative temporaire à l’adhésion de pays qui pourraient avoir, à long terme, la capacité et la volonté de rejoindre l’UE[1886].Cet article avait été prévu au départ comme alternative à l’adhésion mais il a perdu son attractivité avec la généralisation de l’offre de l’association[1887]. Néanmoins, cette position ne représente pas un bouleversement dans l’offre faite à ces pays. Cette évolution dans la position de l’UE reste cohérente avec la logique des relations avec les voisins de l’Est. Tout d’abord, contrairement aux voisins méditerranéens du Sud, les plans d’action ne mentionnent pas les accords européens de voisinage. L’UE pourrait ainsi avoir recours à une double base juridique afin d’atténuer le gel du processus de l’adhésion. En effet, la question de l’ouverture de l’adhésion est une question essentiellement liée à la volonté politique de l’UE et de ses États membres. Cela signifie que, si une décision est prise d’ouvrir à nouveau une possibilité d’adhésion pour les voisins de l’Est, l’existence d’une double base juridique (art 8 et 217) ne sera pas un obstacle juridique indépassable. Pour l’instant, l’ambiguïté persiste sur la question de la base juridique des nouveaux accords d’association à signer avec les voisins de l’Est, qui devront remplacer les accords de coopération.

ii. Le recours à l’article 8 comme une concrétisation d’une relation contractuelle à mi-chemin entre association et adhésion

Quant aux pays voisins méditerranéens du Sud, cette nouvelle base juridique présente un enrichissement de leurs relations : plus qu’une association moins qu’une adhésion. Ces pays étant déjà liés par des accords d’association et dépourvus de toute perspective

l’UE et la facilitation des déplacements vers l’UE par le biais de la libéralisation progressive du système de visas, accompagnée de mesures fortes pour combattre l’immigration irrégulière ».
(http://eeas.europa.eu/eastern/index_fr.htm)

[1886] D. PHINNEMORE, « Beyond 25 - the changing face of EU enlargement: commitment, conditionality and the Constitutional Treaty », *Journal of Southern Europe and the Balkans,* Vol. 8, n° 1, avril 2006, p. 11.

[1887] P. VAN ELSUWEGE ET R. PETROV, « Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union? » *in European Law Review*, Volume 36 n° 5, octobre 2011, p. 698.

d’adhésion, l’article 8 TUE pourrait présenter pour eux une réelle valeur ajoutée. Il pourrait être la base juridique adéquate pour une nouvelle relation contractuelle (sous le nom d’accords européens de voisinage). Un tel rehaussement des relations avec une nouvelle base juridique pourrait être d’une grande importance pour ces pays, notamment avec ceux qui réussissent à bien respecter leurs engagements dans le cadre de la PEV. La question consiste à savoir quelle serait la valeur ajoutée de cette nouvelle base juridique par rapport aux accords d’association préexistants. Pour les pays de la Méditerranée, si en principe rien n’était jusqu’à là possible au-delà de l’association, alors quelle pourrait être la valeur ajoutée de cet article ?

Pour les voisins méditerranéens du Sud engagés dans le Processus de Barcelone, la PEV a été présentée comme une politique permettant de redynamiser les relations euro-méditerranéennes sur la base des plans d’action différenciés permettant une meilleure mise en œuvre des accords d’association. Le respect de cette offre ouvre une possibilité de renforcement des relations bilatérales qui dépasse le cadre des accords d’association et constitue une opportunité pour approfondir les relations bilatérales. Il n’en reste pas moins que le stade entre l’adhésion et l’association offert par l’article 8 TUE est stimulant pour les partenaires méditerranéens et dépasse le seuil du cadre juridique en place.

Pour l’instant, les plans d’action sont conçus pour répondre à des situations différenciées mais qui restent toujours encadrées entre deux extrémités : une « association plus » et une « adhésion moins »[1888]. Pour les PPM qui n’ont aucune perspective d’adhésion, une nouvelle relation contractuelle sur la base de l’article 8 permettrait de donner une impulsion politique aux relations de la PEV (absence de préadhésion dans le cadre de la conditionnalité politique positive et de son fonctionnement). Juridiquement, rien n’empêche de renforcer les relations avec les pays signataires des accords d’association par la révision des accords en vigueur, la signature d’accords sectoriels complémentaires ou, le cas échéant, de conclure un nouvel accord sur la base de l’article 217 TFUE.

2) <u>L’article 8 comme opportunité pour l’amélioration de la contrepartie incitative de la PEV</u>

Pour l’instant, cette offre peut aboutir à la réussite complète ou partielle de la PEV avec chacun des pays voisins. L’appréciation de la réussite et par conséquent la décision de

[1888] D. BECHEV et K. NICOLAIDIS, « Integration without Accession. *The EU's Special Relationship with the Countries in Its Neighbourhood* », *préc.*, p. 9.

passer à l’étape suivante dépend de l’UE, qui a la liberté de choisir cette voie ou celle de l’association. Cette base juridique n’est pas obligatoire et dépend de l’appréciation de l’UE qui bénéficie d’une option politique discrétionnaire pour le choix éventuel de la base juridique pour approfondir ses relations. Cette marge de manœuvre de l’UE pour passer à l’étape supérieure reste profondément euro-centrée d’autant que l’évaluation de la réussite de la PEV aura comme critère principal la capacité des pays partenaires à la reprise de l’acquis communautaire et le rapprochement législatif avec l’UE dans les domaines politique, économique, sécuritaire, énergétique ou de l’immigration[1889]. Mais en même temps, rien n’empêche un passage direct, avec la Libye par exemple, à la conclusion d’un accord sur la base de l’article 8 sans recours à une phase de transition d’association.

C’est une opportunité pour redonner à la PEV sa nature initiale, seule chose importante, et cette constitutionnalisation n’a de valeur ajoutée que si elle permet de donner une nouvelle offre en reprenant, par exemple, la finalité explicite de l’équation initiale de la PEV « *Tout sauf les institutions* », qui s’est partiellement concrétisée lors de la communication de 2003, et, en parallèle, une intégration aux quatre libertés et une participation complète au marché intérieur. Sans ce niveau d’approfondissement, l’article perd tout intérêt car la PEV, à partir de la 2e communication, a revu à la baisse son offre. L’article 8 n’a son importance que s’il peut offrir au pays une perspective d’intégration complète dans le marché intérieur et aux quatre libertés comme dans le cadre de l’EEE. L’offre doit être une association « plus » par son contenu et sa générosité avec une seule limite. Sans cette nouvelle volonté politique de la part de l’UE de redonner aux voisins une offre d’une telle ampleur, le recours à cet article ne permet pas de donner une valeur ajoutée par rapport aux accords d’association[1890]. Il pourra aussi être l’ultime chance après le dépassement des cadres antérieurs si les évolutions dans le cadre de la PEV ont été atteintes. Pour être attractifs, les accords européens de voisinage doivent redéfinir une offre aux voisins d’une façon plus claire que ce qui est proposé actuellement dans le cadre de la PEV. Une telle attractivité des accords peut être la réelle « carotte » que l’UE est susceptible de proposer, espérant ainsi l’intégration de ses voisins dans le cadre européen.

[1889] *Ibid*., p. 10.
[1890] D. HANF, « The ENP in the light of the new “neighbourhood clause” (Article 8 TEU) », *préc.*, p. 5.

Il reste à dire que cette ambiguïté, voire l’imprécision sur la nature de ces accords de voisinage, risque *de ne susciter que peu d’engouement*[1891] chez les partenaires. Il serait normal que de nouveaux accords dépassent les accords d’association et offrent une intégration plus avancée des voisins partenaires dans le système de l’UE. En d’autres termes, le principal défi pour les décideurs consiste à rendre la stratégie d’intégration et les instruments de la coopération liés à l’article 8 du TUE suffisamment attractifs pour les pays partenaires[1892]. Il reste un dilemme au cœur de la PEV : alors que l’article 8 doit rester favorable à l’adhésion afin de ne pas décourager les partenaires, il doit aussi être une alternative convenable à l’adhésion. Les dispositions sont donc nécessairement d’interprétation ambiguë[1893]. Cet article introduit des nouveautés dans l’action extérieure de l’UE à l’égard de ses voisins en général, mais aussi sur le cadre institutionnel de la PEV en particulier[1894]. Pour l’instant, tant que la base juridique de l’article 8 TUE n’a pas été utilisée, les accords d’association demeurent la référence juridique des relations avec les partenaires dans le cadre de la PEV : les accords euro-méditerranéens avec les PEM et les futurs accords d’association avec les voisins de l’Est[1895].

Malgré le potentiel politique que présente cette constitutionnalisation des accords européens de voisinage, il semble que la Commission n’est pas prête à passer à l’étape supérieure. Alors qu’avec le « Printemps arabe », le moment était opportun pour revaloriser l’offre incitative de la PEV, le potentiel des dispositions de la PEV post-Lisbonne n’a pas été pleinement exploité par les communications de la Commission de 2011 et de 2012. Elles ne franchissent guère le pas de replacer l’article 8 TUE au centre de la « Nouvelle politique de voisinage ». En effet, la seule fois où l’article 8 TUE est cité, il l’est pour mentionner les « *mêmes valeurs qui sont consacrées à l’article 2 du Traité sur l’Union européenne et sur lesquelles reposent ses articles 8 et 49* »[1896]. Cette référence qui se limite à la question des liens entre les valeurs communes de la PEV et celles de l’UE reste marginale et partielle.

[1891] A. MAHJOUB, *La Politique européenne de voisinage : Un dépassement du partenariat euro-méditerranéen*, *préc.*, p. 541.
[1892] D. BECHEV et K. NICOLAIDIS, « Integration without Accession: the EU's Special Relationship with the Countries in Its Neighbourhood », *préc.*, p. 26.
[1893] *Ibid.*, p. 21.
[1894] C. HILLION, « The EU Neighbourhood Competence Under Article 8 TEU », publication Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) Policy Paper 69, 19 février 2013, p. 1.
[1895] M. CHOUKRI et L. BEURDELEY, « Un renforcement inédit des relations bilatérales Maroc/UE : L’octroi du statut d’État avancé », 2010, article publié en ligne : http://www.statut-avance.com/pdf/octroi-statut-etat-avance.pdf, p. 7.
[1896] COM(2011) 303, *préc.*, p. 19.

Elle ne permet pas de placer cet article relatif à la constitutionnalisation de la PEV au centre de la nouvelle équation avec les voisins. Il est déplorable que l’ensemble des communications de l’après mars 2011 ne fasse référence à cet article qu’une seule fois.

Pour l’instant, il n’est pas sûr que les nouveaux accords de l’article 8 TUE puissent avoir vocation à remplacer les accords d’association ou même à les compléter. Les rapports entre les deux relations contractuelles restent ambigus[1897]. Dans l’état actuel, les accords d’association demeurent le cadre bilatéral des relations euro-méditerranéennes articulé avec le système multilatéral en place. Il est clair que le jour où des accords de nouvelle génération seront mis en place, une partie des objectifs de la Déclaration de Barcelone sera alors dépassée en faveur d’une PEV de *Hard Law*, cadre juridique post *Soft Law* de la PEV[1898].

Section 2 : L’émergence progressive de statuts particuliers différenciés résultant de l’articulation entre la PEV et le PEM

Alors que la perspective du dépassement de l’actuelle relation contractuelle vers une relation plus étroite est un des piliers de l’offre de la PEV, cette dynamique de « substitution » n’a été lancée, pour l’instant, qu’avec le paraphe de l’accord renforcé d’association avec l’Ukraine et les négociations en cours avec d’autres pays voisins de l’Est ; le recours à l’article 8 n’est pas à l’ordre du jour. Pour les voisins méditerranéens du Sud, le dépassement de la relation contractuelle d’association reste un objectif affiché dans les différentes communications et déclarations politiques bilatérales. Or, la stratégie adoptée par l’UE et les partenaires a conduit à l’introduction d’un nouveau concept avec l’établissement d’un statut avancé dans les accords d’association (§1). Toutefois, avec l’absence intrinsèque de l’approche stratégique multilatérale, l’intensification de la différenciation dans le cadre de la PEV risque d’affecter l’esprit même du PEM (§ 2).

§ 1. - Le statut avancé dans les accords d’association : un renforcement différencié des relations avec les voisins du Sud dans le cadre de la PEV

À partir de 2008, le statut avancé prend sa place dans les relations de l’UE avec les voisins méditerranéens du Sud. La communication sur la PEV de mars 2011 définit la notion de « statut avancé » prévu dans les accords d’association qui implique « *un renforcement de*

[1897] D. BECHEV et K. NICOLAIDIS, « Integration without Accession », *préc*., p. 11.
[1898] *Ibid*., p. 12.

la coopération politique et de nouvelles perspectives de relations économiques et commerciales, la convergence progressive des réglementations, ainsi qu’un renforcement de la coopération avec certains programmes et agences européens »[1899]. Au niveau méthodologique comme au niveau de son contenu, ce statut avancé s’imbrique parfaitement dans le cadre de la PEV (A). Néanmoins, malgré cette unanimité sur le contenu, la question de l’acte normatif qui institue le statut avancé reste problématique, suscitant ainsi des incertitudes sur le fondement juridique du concept (B).

A. Un renforcement des relations bilatérales à travers l’octroi du statut avancé dans le cadre des accords d’association

Le statut avancé s’imbrique parfaitement dans le cadre de la PEV en tant que récompense pour les progrès réalisés (1). Au niveau du contenu, l’étude du *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales / statut avancé* (ci-dessous Document conjoint) prend la forme d’une feuille de route similaire aux plans d’action mais qui se rapproche encore plus d’une relation à mi-chemin entre association et adhésion (2).

1) L’obtention du statut avancé comme récompense des progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans d’action

En premier lieu, c’est au Maroc – pays le plus engagé dans le cadre de la PEV – qu’est proposé le statut avancé, en 2007 (a). Puis, ce statut est proposé en 2010 à la Jordanie et à la Tunisie avant que la communication de mars 2011 sur la PEV décide de l’accorder à l’ensemble des partenaires de Sud qui respectent leurs engagements dans le cadre des plans d’action (b).

a) Le statut avancé accordé au Maroc comme récompense des progrès réalisés dans le cadre de la PEV

Le statut avancé est le fruit de la volonté réciproque de l’UE et du Maroc d’aboutir à un approfondissement qualitatif des relations bilatérales pour répondre aux intérêts mutuels[1900]. C’est bien avant la PEV que le Maroc a exprimé son souhait d’avoir une

[1899] COM(2011) 200 final, *préc*., p. 16.
[1900] Bien que les relations UE-Maroc s’inscrivent dans le cadre multilatéral et bilatéral du Processus de Barcelone, cette position stratégique témoigne de l’ambition marocaine de dépasser le plus petit dénominateur commun des relations euro-méditerranéennes.

relation différente de celle appliquée au reste des partenaires méditerranéens. En mars 2000, lors de sa visite à Paris, le nouveau souverain marocain Mohammed VI formule cette demande historique pour un partenariat euro-marocain qui « *serait à la fois plus et mieux que l’association et, pour quelque temps encore, un peu moins que l’adhésion* »[1901].

La recherche d’une nouvelle relation contractuelle avec l’UE est revendiquée depuis de longues années. Déjà en 1987, le Maroc exprime sa volonté d’approfondir ses relations avec la Communauté. S’inspirant de l’exemple du Portugal et de l’Espagne, il a perçu le projet communautaire et européen comme un moyen de modernisation et de développement[1902]. Le Maroc exprime très tôt son intention d’atteindre le plus grand rapprochement possible avec l’Union allant jusqu’à déposer une candidature d’adhésion en 1987. Même si cette demande est logiquement rejetée, elle témoigne de la réelle volonté politique marocaine d’atteindre le niveau maximal de rapprochement entre un pays tiers et la Communauté. Plusieurs facteurs ont conduit par la suite à répondre positivement aux revendications marocaines. Au niveau symbolique, cette volonté du Maroc est une reconnaissance de la réussite de l’influence politique et économique européenne sur la scène internationale et régionale. Au niveau stratégique, en raison de sa proximité géographique, le Maroc est un partenaire privilégié dans la lutte commune contre les menaces sécuritaires.

En avril 2003, le Maroc et la Commission européenne décident de mettre en place une cellule de réflexion sur les moyens et le contenu d’un statut avancé qui prévoit un approfondissement des relations privilégiées avec une attention particulière à l’institutionnalisation d’un dialogue politique renforcé[1903]. Mais, ce n’est qu’avec la PEV que le concept de statut avancé va progressivement prendre sa place et s’inscrire parfaitement dans son cadre. De plus, la volonté mutuelle est pleinement en accord avec la nouvelle stratégie de l’UE dans le cadre de la PEV, à savoir une volonté d’établir un cadre relationnel bilatéral différencié. La convergence entre la PEV et le statut avancé est le résultat de deux facteurs majeurs : la volonté marocaine d’évoluer vers des relations

[1901] Présentation du Partenariat Maroc-UE, *in* Séminaire sur « Le Partenariat Maroc-UE : vers la concrétisation du statut avancé », organisé et publié par le ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération du Royaume du Maroc, mars 2008, p. 13. À consulter sur : http://www.maec.gov.ma/brochure.pdf

[1902] L’Ambassadeur du Royaume du Maroc en France F. SIJILMASSI a exprimé ainsi l'opinion de son pays : « *Le Maroc est fasciné par la faculté qu'a l'UE de produire du développement* », colloque du 24 janvier 2008, IEP, Paris.

[1903] Rapport final du Séminaire « Le Partenariat Maroc-UE : vers la concrétisation du statut avancé », *préc*., p. 13.

bilatérales plus approfondies fondées sur la différenciation mais aussi la volonté de l’UE d’encourager le processus des réformes politiques, économiques et institutionnelles souhaitées par le Maroc.

En 2005, le plan d’action UE-Maroc considère que l’approfondissement des relations bilatérales dans le sens de ces dispositions sera une « *réponse concrète permettant d’évoluer de façon opérationnelle vers le statut avancé du Maroc* ». Toutefois, les premières communications ne mentionnent pas cette opportunité euro-marocaine et il faut attendre la communication de 2007 pour que l’un des documents de la PEV fasse référence au statut avancé *a minima*. Il est mentionné, à côté de l’accord renforcé avec l’Ukraine et des relations avec Israël, comme étant la concrétisation de la stratégie de l’amélioration des relations sur la base de la différenciation[1904]. À l’époque, il est clair que cette référence ne permet pas de l’apercevoir comme un choix stratégique bilatéral bien défini.

Cette volonté s’exprime par un respect des engagements inscrits dans le cadre de la PEV pour que le Maroc devienne le « partenaire méditerranéen le plus avancé »[1905]. En effet, le Maroc est alors le pays le plus avancé dans la mise en œuvre des objectifs de la PEV dans le cadre des plans d’action[1906]. Comme il est le seul à avoir avec l’UE une structure permanente de dialogue politique renforcé, il estime pouvoir aller aussi loin et aussi vite que possible dans la construction d’une nouvelle relation et concevoir un nouveau cadre juridique et institutionnel[1907]. Le Maroc plaide donc en faveur d’un statut avancé car, selon

[1904] COM(2007) 744 final, *préc*., p. 3.
[1905] Cette phrase fut prononcée dans le cadre d’une réunion organisée par le Maroc avec la France et l’Espagne en décembre 2005. Les réflexions évoquées au cours de cette réunion constituent la base du futur statut avancé: le renforcement des mécanismes de concertation politique (institutionnalisation d’un Sommet Maroc-UE, participation aux travaux du Conseil, coordination dans les enceintes multilatérales), le renforcement de la dimension PESD, la participation du Maroc aux agences et programmes communautaires. Présentation du Partenariat Maroc-UE, *in* Séminaire sur « Le Partenariat Maroc-UE : vers la concrétisation du statut avancé », *préc*., p. 13.
[1906] Dans les différents domaines de la coopération dans le cadre de la PEV, le Maroc apparaît comme le pays le plus avancé. En effet, ce pays a utilisé la totalité des fonds européens du programme MEDA. Sur le plan commercial, 70% des investissements directs étrangers au Maroc proviennent de l'Union Européenne et la part de l'Union dans le volume du commerce extérieur marocain est de 66% (soit 15 milliards d'euros). De plus, le plan d'action UE-Maroc prévoit une enveloppe de 654 millions d'euros pour la période 2007-2013, ce qui fait du Maroc le premier bénéficiaire des fonds de l'instrument européen de partenariat et de voisinage (IEVP) et l'un des principaux partenaires commerciaux de l'Union dans toute la Méditerranée (Rapport sur les relations euro-méditerranéennes, site officiel de la délégation européenne au Maroc).
[1907] L. JAIDI, « Le statut avancé entre l'UE et le Maroc : un nouveau mode de partenariat », Afkar/Idées, été 2007, p. 20.

lui, l’actuel cadre relationnel avec le plan d’action et l’accord d’association ne suffit plus à ses ambitions[1908].

C’est dans la déclaration finale du sixième Conseil d’association de juillet 2007 que le statut avancé va se concrétiser. Dans cette déclaration, le Conseil d’association décide d’établir un groupe de travail *ad hoc* visant à renforcer les relations. Au cours de deux réunions entre juin et septembre 2008, le groupe de travail examine les propositions des deux parties. Enfin, c’est lors de la septième session du Conseil d’association UE/Maroc d’octobre 2008 que le statut avancé est accordé au Maroc. Cela est concrétisé par l’adoption du « *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales / statut avancé* »[1909]. Les objectifs retenus dans ce document « *forment une feuille de route ambitieuse pour le développement des relations bilatérales (…) vers un Statut Avancé* »[1910]. Dans ce sens, l’adoption de ce document visant l’établissement du statut avancé marque une innovation dans le processus de renforcement des relations bilatérales entre l’UE et un pays tiers. Ce statut n’a été proposé auparavant à aucun autre partenaire ou voisin[1911].

b) L’extension progressive du statut avancé à l’ensemble des pays voisins méditerranéens

Le statut avancé attribué dans un premier temps au Maroc n’a pas tardé à se généraliser progressivement, avant de devenir, après le Printemps arabe, une possibilité offerte à l’ensemble des pays respectant leurs engagements de réformes. Lors du 9e Conseil d’association d’octobre 2010, l’UE a décidé d’octroyer le « statut avancé » à la Jordanie et les deux parties ont adopté le tout premier plan d’action pour la politique européenne de voisinage (PEV) intégrant le partenariat « statut avancé ». « *La réunion du Conseil d’association qui s’est tenue aujourd’hui représente clairement une nouvelle étape dans l’histoire des relations entre l’UE et la Jordanie* »[1912] a déclaré Stefan Füle, commissaire européen en charge de l’élargissement et de la politique européenne de voisinage. La place du partenariat « statut avancé » sur l’échiquier de la PEV est plus claire. Le contenu concret du partenariat « statut avancé » sera mis en place avec l’adoption du nouveau plan d’action

[1908] *Ibid.*, p. 20.
[1909] Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé, DG E V, 13653/08.
[1910] *Ibid.*, p. 1.
[1911] I. MARTIN et L. JAIDI, *Comment faire avancer le Statut Avancé UE-MAROC ?*, Document IEMed, Publié par l’Institut européen de la Méditerranée, mars 2010, p. 4.
[1912] Communiqué de presse :« L'UE décide d'accorder le statut de "partenaire avancé" à la Jordanie », IP/10/1388, Bruxelles, le 26 octobre 2010, p. 1.

UE-Jordanie. L’établissement de cette nouvelle relation est le fruit de la réalisation des objectifs du Plan d’action et de l’évolution globale des relations bilatérales[1913]. Le « statut avancé » étend encore les domaines de coopération entre la Jordanie et l’UE, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités de développement des relations économiques et commerciales via une libéralisation progressive des services et le droit d’établissement, un accès plus aisé au marché, une harmonisation réglementaire progressive et la préparation des négociations futures sur un Accord de libre-échange complet et détaillé ainsi qu’un renforcement de la coopération avec certaines agences et certains programmes européens[1914].

Quant à la Tunisie, c’est lors de la 7e session du Conseil d’association UE-Tunisie, tenue en novembre 2008, qu’elle décide, en accord avec l’UE, de constituer un comité *ad hoc* chargé d’engager une réflexion conjointe pour définir le cadre et les objectifs d’un partenariat renforcé lui permettant d’accéder à un statut avancé dans ses relations avec l’UE. Plus tard, début 2009, la Tunisie et l’UE entament des discussions pour élaborer une « feuille de route » destinée à rehausser le niveau de leur partenariat et lui conférer un « statut avancé » dans le cadre de la Politique de voisinage. Mais on n’est qu’au début du processus de réflexion par un groupe de travail conjoint dont les travaux n’ont pas encore démarré[1915]. Le 19 mars 2010, la Tunisie présente un document sur ses propositions concernant le « statut avancé » dans les relations UE-Tunisie[1916]. Puis, la 8e session du Conseil d’association, qui se tient à Bruxelles le 11 mai 2010, décide de créer un groupe *ad hoc* en vue d’entamer les négociations sur le « statut Avancé »[1917], mais le 19 novembre

[1913] N. ALAOUI et L. JAIDI, « Le statut avancé Maroc/UE : quelle valeur ajoutée à la PEV ? », *in L’Annuaire de La Méditerranée 2009 ; Le statut avancé à l’épreuve de l’Union pour la Méditerranée, préc*., p. 51.
[1914] Communiqué de presse :« L'UE décide d'accorder le statut de "partenaire avancé" à la Jordanie », *préc.*, p. 1.
[1915] N. ALAOUI et L. JAIDI, « Le statut avancé Maroc/UE : quelle valeur ajoutée à la PEV ? », *préc*., p. 57.
[1916] Le Document de la Tunisie sur le Statut Avancé a été structuré autour de trois axes, à savoir le raffermissement du dialogue politique, le renforcement de l'intégration économique et l'approfondissement des relations sociales, culturelles et scientifiques de nature à contribuer au rapprochement entre les peuples. Il prévoit, également, la demande tunisienne de participer à certains programmes et agences communautaires et souligne l'importance d'un accompagnement financier conséquent de la part de l'UE, à même d'assurer la réalisation des objectifs ambitieux du Statut Avancé.
[1917] « *Le Groupe Ad hoc a tenu également, du 25 au 28 octobre 2010, à Tunis, une série de réunions techniques consacrées aux volets économique, commercial et sectoriel du Plan d'Action, et ce, à la lumière des divergences constatées au premier round entre l'approche européenne favorisant le libre-échange des biens et services et l'approche tunisienne appelant à une intégration économique plus globale impliquant la libre circulation des personnes et l'appui financier aux réformes à engager. Un deuxième round des négociations, s'est tenu les 16 et 17 décembre 2010 à Tunis* ». (Discours d’ouverture de S.E.M Mohamed Mouldi KEFI, ministre des Affaires Étrangères, prononcé par M. Naceur MESTIRI, directeur de la division Europe., *in Revue Trimestrielle Études Internationales*, n° 120 3/2011, octobre 2011, p. 29.

2012, lors de la réunion du Conseil d’Association, un accord politique accorde à la Tunisie un « partenariat privilégié »[1918].

Vraisemblablement, ce choix du changement de la dénomination de « statut avancé » pour celle de « Partenariat privilégié » trouve ses explications au niveau politique et symbolique sans signifier un réel changement de fond. La terminologie utilisée avec la Tunisie est différente de celle utilisée avec la Jordanie et le Maroc, néanmoins c’est la même méthodologie comme les mêmes fond et contenu qui sont proposés dans le cadre de ces relations. En effet, un document conjoint va assurer l’établissement du Partenariat privilégié dans le cadre de la PEV offrant ainsi « *une feuille de route ambitieuse qui traduit la volonté de la Tunisie de développer les réformes dans tous les domaines* » [1919]. C’est la révolution tunisienne qui a conduit au remplacement du terme « statut avancé » par celui de « *partenariat privilégié* »[1920]. Le nouveau terme a été introduit au lendemain de la révolution, sur proposition du nouveau pouvoir tunisien, afin de marquer une rupture avec le pouvoir du régime déchu et un changement dans les relations bilatérales[1921].

Mais, à partir de 2011, avec le Printemps arabe, la transformation radicale du paysage politique dans le sud de la Méditerranée exige une réactivité de la part de l’UE. Cela se concrétise par l’élargissement de la possibilité de l’octroi du statut avancé à l’ensemble des voisins méditerranéens du Sud en tant qu’équation générale. La communication de mars 2011 le définit en tant qu’incitation, seuls les plus avancés dans la mise en place des plans d’action ayant la possibilité d’entamer des négociations pour l’obtention d’un « statut avancé ». Quant au contenu, il va ramener les relations bilatérales à un niveau qualitativement plus élevé à quatre degrés principaux : un renforcement significatif du dialogue politique, une création de liens plus étroits entre le pays partenaire et les

[1918] Déclaration finale du Conseil d’association UE-Tunisie du 19 novembre 2012, Conseil de l'UE, Presse 479, Bruxelles, le 19 novembre 2012 16435/12, p. 1.
[1919] Conseil de l'Union Européenne, Presse 479, Bruxelles, le 19 novembre 2012 16435/12, p. 1.
[1920] En effet, comme les négociations du groupe de travail *ad hoc* sur le statut avancé de la Tunisie avaient déjà bien avancé sous l’ancien régime, les deux parties ont voulu rompre avec cette période en changeant la dénomination mais sans un réel changement de fond ou de méthodologie de travail.
[1921] Pour un membre du cabinet de la Haute représentante de l'Union pour les Affaires Étrangères, Catherine Ashton, « on parle de partenariat privilégié et plus de statut avancé pour marquer la rupture entre la nouvelle Tunisie et l'ancienne, avec laquelle l'UE avait entamé des négociations en vue de ce statut avancé ». (W. KHALIFA, « Tunisie-Union Européenne : Un Partenariat Privilégié pour quoi faire ? », portail d'information en langue française, Kapitalis, publié le 20/11/2012.)

institutions de l’UE, une amélioration de l’accès au marché intérieur et un engagement en faveur de la mobilité[1922].

Ainsi, c’est justement dans la mise en œuvre de la PEV qu’est légitimé l’octroi du statut avancé aux pays comme le Maroc, la Jordanie et la Tunisie. Ces pays, qui sont aussi les pays qui affichent la plus forte croissance économique, ont été les meilleurs élèves dans la mise en œuvre des réformes énumérées dans les plans d’action, notamment le processus de modernisation de l’ensemble de leurs institutions[1923]. C’est sur la base d’une évaluation commune des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs contenus dans ces plans d’action que l’UE envisage de prendre des décisions concernant l’étape suivante du développement des relations bilatérales et l’octroi du statut avancé. Ce statut est proposé à l’ensemble des pays méditerranéens du Sud et peut être accordé aux partenaires qui respectent leurs engagements dans le cadre des plans d’action et qui progressent sur la voie des réformes[1924]. Depuis qu’il a été généralisé, le statut avancé est devenu un pilier de l’offre incitative de la PEV dans la perspective de l’établissement d’une relation politique plus étroite et d’une intégration économique plus poussée dans le marché intérieur.

2) <u>Une feuille de route ambitieuse dans la perspective de l’établissement d’une relation à mi-chemin entre association et adhésion</u>

Le Document conjoint UE-Maroc est une « feuille de route ambitieuse pour le développement des relations bilatérales UE-Maroc vers un Statut Avancé ». Il représente une nouvelle forme d’instrument *ad hoc*, de nature politique, dépourvu de tout effet juridique contraignant[1925]. Dans cette perspective, le renforcement des relations bilatérales a pour ambition d’accompagner la dynamique des réformes marocaines[1926]. À terme, c’est la mise en œuvre des dispositions de cet instrument qui devrait donner corps à ce statut avancé, en particulier en ce qui concerne les éléments du marché intérieur[1927].

[1922] *Ibid*.
[1923] S. FLORENSA, présentation du Rapport « Europe-Méditerranée, Quels enjeux pour 2010 ? », IEMed 7, publication IEMed, avril 2010, p. 20.
[1924] COM(2011) 303, *préc.*, p. 19.
[1925] E. BRACK et Y. KERBOUDJ, « Politique européenne de voisinage – statut avancé : " Plus que l’association, moins que l’adhésion », *Revue Banque* n° 730- 731, décembre 2010, p. 99.
[1926] Document conjoint UE-Maroc, *préc*., p. 1.
[1927] A. DIEZ, « Le statut avancé : un concept dynamique et mobilisateur », *in Le Maroc et l'Union européenne : vers un statut avancé dans l'association euro-méditerranéenne, préc*., p. 158.

Au vu de sa structure, le Document conjoint présente une organisation similaire à celle d’un plan d’action. À l’instar du plan d’action, il comprend à la fois : une introduction qui rappelle le cadre global des relations euro-méditerranéennes suivie d’un ensemble d’actions prioritaires politiques, économiques, financières et humaines dont la mise en œuvre se fera à court et moyen terme[1928] et un cadre de suivi de cette mise en œuvre. De plus, la lecture du Document conjoint permet de constater qu’une partie de ces mesures se trouvaient déjà dans l’accord d’association, les documents de l’assistance financière (dans le cadre du programme MEDA et ENPI) et les plans d’action. La structure du Document conjoint ne se définit pas comme un modèle pour l’ensemble des voisins. Toutefois, comme il présente des similitudes avec les plans d’action, il serait préférable que les futurs documents *ad hoc* semblables adoptés avec les autres pays aient la même construction. Quant au contenu, il sera établi sur une base différenciée et soumis à un processus de négociations bilatérales prenant en compte les besoins et les attentes du partenaire.

Cependant, malgré ces similitudes, le contenu de cet instrument dépasse celui des plans d’action. Ainsi, au niveau politique, il s’inscrit dans le « *raffermissement de la coopération politique* » en vue d’une plus grande prise en compte des priorités stratégiques respectives. Concrètement, les parties s’engagent à renforcer l’institutionnalisation du dialogue politique avec un accord de principe sur la possibilité d’organiser un Sommet Maroc-UE sur une base *ad hoc* et des réunions informelles entre les ministres des Affaires étrangères du Maroc et leurs homologues européens. De plus, elles s’engagent dans *la création d’une commission parlementaire mixte Parlement marocain-Parlement européen*, la multiplication des relations avec les institutions européennes (Conseil de l’Europe, Comité des Régions, Associations patronales, partis politiques), et enfin la mise en place d’un accord cadre pour la participation du Maroc aux opérations de gestion des crises[1929]. Par ailleurs, le Document conjoint fixe des objectifs bien détaillés pour la participation du Maroc dans les programmes, réseaux et agences communautaires. Il pourra participer aussi à

[1928] Le Document conjoint est divisé en : un renforcement du dialogue politique avec la volonté de l'amélioration de son institutionnalisation ; une dimension économique, financière et sociale avec l’établissement d’une Zone de Libre-échange Globale et Approfondie ; le rapprochement du cadre législatif du Maroc avec l’acquis communautaire ; une dimension humaine avec la fixation des modalités de participation des pays partenaires dans les agences et programmes de l’UE ; la perspective d’une augmentation significative de l’assistance financière, et enfin le suivi.

[1929] Document conjoint UE-Maroc, *préc.*, p. 2-3.

un certain nombre d’agences européennes, comme Eurojust, Europol, l’Agence européenne de la sécurité aérienne ou l’Observatoire européen des drogues et des toxicomanies[1930].

Mais, le plus important se situe au niveau économique et financier et au niveau social. Le statut avancé devrait permettre, à terme, la mise en place d’un espace économique commun, entre l’UE et le Maroc, caractérisé par une intégration poussée de l’économie marocaine dans le marché intérieur « *s’inspirant des normes qui régissent l’EEE* »[1931]. Cet objectif passe par la mise en œuvre d’actions conjointes selon quatre axes complémentaires : le premier est la convergence réglementaire avec un mécanisme pour répertorier l’écart entre la législation marocaine et l’acquis communautaire[1932], le deuxième est la conclusion d’un Accord de libre-échange global et approfondi (ALEA), le troisième est la coopération économique et sociale, notamment en matière d’investissement et d’accès des entreprises européennes au marché marocain et le dernier axe est l’adhésion du Maroc aux réseaux transeuropéens et la coopération sectorielle dans les secteurs des transports, de l’énergie, des technologies de l’information, de l’agriculture et de la pêche, de l’environnement et de l’eau[1933].

Par son contenu, le Document conjoint, adopté en 2008, présente un approfondissement poussé par rapport au plan d’action UE-Maroc, adopté en 2005 pour une durée de cinq ans. Entre temps, plusieurs dimensions ont été ajoutées à la PEV avec la fixation de l’objectif de la conclusion d’un accord de Libre-échange approfondi (ALEA), à partir de 2006, mais aussi la question de la participation aux agences et aux programmes, détaillée lors de la communication de 2006. Dans ce sens, le Document conjoint est le premier instrument bilatéral à introduire de nouveaux objectifs parmi ses dispositions.

Ainsi, même si le Document conjoint reste dépourvu d’une réelle valeur juridique, le parallélisme établi avec l’EEE est la concrétisation la plus accomplie du discours du souverain marocain demandant une *relation* « *plus que l’association et moins que l’adhésion* », mais aussi de celui de Romano Prodi qui souhaite « *Tout sauf les institutions* ». En effet, avec le degré de l’institutionnalisation du dialogue politique mais surtout la

[1930] *Ibid.*, p. 13.
[1931] *Ibid*., p. 4
[1932] Le Document propose de porter une attention particulière à certains secteurs spécifiques tels que les *services financiers, marchés publics et normes de qualité/sécurité industrielle.*
[1933] E. BRACK et Y. KERBOUDJ, « Politique européenne de voisinage – statut avancé : "Plus que l’association, moins que l’adhésion », *Revue Banque* n° 730- 731, décembre 2010, p. 100.

fixation de l’objectif d’un rapprochement du modèle de l’EEE on obtient la consécration du dépassement du contenu traditionnel de l’association euro-méditerranéenne. Il est important d’apporter une précision sur ce statut : alors qu’il fut instauré en tant qu’objectif ultime lors de la première communication, ce parallélisme avec l’EE n’est cependant plus évoqué à partir de la deuxième communication de 2004. Ainsi, le fait de l’introduire dans le Document conjoint signifie que l’avancement vers une relation ayant comme perspective l’EEE est redevenu une offre différenciée sur mesure attribuée aux pays les plus avancés dans la PEV.

Enfin, il est à noter que les dispositions proposées ne sont pas classées par ordre prioritaire. C’est plus tard, en 2010, que le sommet UE-Maroc de Grenade donnera quelques orientations sur les actions prioritaires avec : l’intensification des négociations sur la libéralisation du commerce, des services et du droit d’établissement afin de pouvoir lancer des négociations sur un Accord de Libre-échange Approfondi (ALEA), la conclusion de l’accord de réadmission et la mise en place d’un mécanisme pour assurer la convergence règlementaire systématique[1934]. Cela ne semble pas suffisant aux yeux de certains auteurs qui regrettent que la question de la résolution du Conflit du Sahara ne figure pas dans le Document conjoint. La question de l’intégration régionale et l’implication de la société civile restent des actions prioritaires qui ne sont pas mises en valeur. Enfin, le Document conjoint n’est pas assez ambitieux sur la question de la gestion des flux migratoires[1935]. Quoi qu’il en soit, le Sommet de Grenade tisse un lien entre le Document conjoint et le nouveau plan d’action qui remplace le plan d’action en vigueur depuis 2005. En effet, avec l’arrivée à échéance de l’actuel plan d’action, la déclaration finale du Sommet de Grenade souligne que « *le prochain plan d’action devra donner un contenu opérationnel aux objectifs du statut avancé en intégrant les réformes agréées et les actions prévues dans le cadre du Plan d’action qui n’ont pas encore été mises en œuvre, ainsi que les éléments nouveaux qui sont prévus dans le Document conjoint* »[1936]. Cela ouvre la voie à une prise en compte assez rapide des faiblesses permettant ainsi d’inclure les dispositions manquantes.

[1934] Déclaration conjointe du Sommet Union Européenne-Maroc, Grenade, Bruxelles, le 7 mars 2010, Doc. 7220/10 (Presse 54), p. 8-9-10.
[1935] Dans un entretien avec l'Agence France Presse (AFP), un des responsables de la Commission européenne, Hugues Mingarelli, a regretté que le Document conjoint n’ait pas bien évoqué le problème des flux migratoires, cité dans un Article « Le Maroc obtient le "Statut Avancé" auprès de l'UE », publication dans le journal l’Express du 14/10/2008.
[1936] Déclaration conjointe du Sommet Union Européenne-Maroc, Grenade 2010, *préc*., p. 10.

B. Les incertitudes du fondement juridique du statut avancé

En raison des attentes divergentes de l’UE et du Maroc après l’établissement du statut avancé, la question se pose de sa nature, à savoir si c’est une nouvelle relation juridique contraignante ou plutôt une relation politique non contraignante. Plus tard, la Commission va partiellement trancher la question de son fondement juridique en le redéfinissant comme étant un statut avancé dans les accords d’association. Même si la nature juridique du statut avancé est restée incertaine avec des demandes ambivalentes de part et d’autre (1), le statut avancé se situe dans les accords d’association et s’inscrit dans la perspective stratégique de l’établissement d’une nouvelle relation contractuelle (2).

1) Une ambiguïté résultant des revendications divergentes

La septième réunion du Conseil d’association UE-Maroc se prononce sur le statut avancé accordé au Maroc sans évoquer sa base juridique. Si le contenu du statut avancé va bien dans le sens de « plus qu’une association moins qu’une adhésion », aucune concrétisation d’un statut juridique entre l’association et l’adhésion n’est cependant évoquée. Très tôt, les positions du Maroc et de l’UE ont divergé sur la question du fondement juridique du statut avancé. L’expérience accumulée lors de la multitude de négociations pour l’adoption des différents accords et du plan d’action entre les deux parties montre qu’elles n’auront pas de véritable problème pour arriver à un compromis sur le contenu du statut avancé mais qu’elles n’ont pas la même interprétation juridique de l’acte sur lequel il est fondé. Si la position politique marocaine consiste en un dépassement de l’accord d’association en vigueur vers une nouvelle relation contractuelle (b), pour l’UE les objectifs du statut avancé peuvent parfaitement être fondés sur le régime juridique des accords d’association (b).

a) La position du Maroc en faveur d’une nouvelle relation contractuelle

Les relations entre la CEE/UE et les partenaires méditerranéens, tout au long de leur construction, sont marquées par une évolution continuelle et une réelle capacité à rénover le cadre contractuel en place. Dans ce sens, poursuivre l’approfondissement des relations bilatérales à travers le statut avancé qui serait une nouvelle relation contractuelle semble dans la continuité historique des relations juridiques bilatérales. Pour le Maroc, les prises de

position officielles des dirigeants mais surtout celle du Roi Mohammed VI vont dans le sens de la mise en place imminente d’une nouvelle relation contractuelle. Lors du 6e Conseil d’association, en juillet 2007, les parties décident de mettre en place un groupe de travail *ad hoc* chargé de donner un contenu et une forme juridique au statut avancé[1937]. Durant la période qui sépare la formation du groupe *ad hoc* – lors du 6e Conseil d’association de 2007 –, et l’adoption du Document conjoint par le 7e Conseil d’association de 2008, le Maroc espère que le résultat du travail sera nécessairement l’établissement d’un nouveau lien contractuel[1938].

En effet, le Maroc, intéressé par un rehaussement politique symbolique de ses relations avec l’UE interprète la recommandation du Conseil d’association de 2007 dans le sens selon lequel le statut avancé doit être « un nouveau lien contractuel » fondé sur une autre base juridique que celle de l’accord d’association. À plusieurs reprises, le Maroc formule expressément cette volonté de parvenir à conclure à moyen terme un nouveau cadre juridique et institutionnel qui aille au-delà de l’association[1939]. Le ministre des Affaires Étrangères marocain parle de « *la concrétisation de l’ambition d’un statut avancé à travers la conception en temps opportun, lorsque les conditions seront réunies, d’un nouveau lien contractuel et d’une nouvelle ingénierie institutionnelle entre le Maroc et l’Union européenne* »[1940].

À l’évidence, pour le Maroc, le symbole politique ne peut s’exprimer qu’avec le changement de la base juridique des accords d’association et ce pays plaide pour un recours à l’article 8 TUE afin d’établir la future relation contractuelle. Pour le Maroc, la question doit contenir une dimension politique symbolique qui ne peut pas se traduire sans changement de la base juridique. Pour ce pays, seul un tel recours pourrait traduire un rehaussement qualitatif des relations bilatérales avec l’objectif d’atteindre une relation à la fois « plus (...) que l’Association et (...) un peu moins que l’adhésion ». Pour les auteurs européens favorables à cette démarche, le recours à l’article 8 TUE ouvrirait ainsi la porte à

[1937] Déclaration de l'UE, Bruxelles 23 juillet 2007/12062/07 Presse 178.
[1938] « Début des négociations officielles pour un statut avancé », article dans le quotidien marocain *Le Matin* du 16 mai 2008, cité *in* K. BOUZALGHA, « Maroc-Union Européenne : vers un statut avancé », *préc.*, p. 9.
[1939] L. JAIDI, « Le statut avancé entre l'UE et le Maroc : un nouveau mode de partenariat », *préc.*, p. 20.
[1940] T. FASSI FIHRI, discours du ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération du Royaume du Maroc dans le cadre du Colloque *Le Partenariat Maroc-UE : vers la concrétisation du Statut Avancé*, *préc.*, p. 20.

la formalisation du Statut Avancé par un instrument conventionnel *ad hoc*[1941]. La confusion est telle que, jusqu’en 2008, certains auteurs continuent à affirmer que le sort du statut avancé est définitivement et incontestablement lié à l’article 8 en assurant qu’il « *constitue le fondement principal du statut avancé. Le Maroc serait alors le premier pays à conclure un accord sur la base de cet article* » [1942].

b) La position européenne en faveur d’un statut avancé sans recours à une nouvelle base juridique

Le Secrétaire d’État espagnol aux Affaires européennes a exposé, lors d’une conférence sur le statut avancé avec le Maroc, l’analyse envisagée par l’UE des voies de consolidation de la PEV avec *un horizon post-plan d’action* conduisant à une possible négociation des accords de voisinage européens[1943]. Cependant, pour l’UE, le renforcement des relations bilatérales à travers le statut avancé n’implique pas nécessairement le changement de la base juridique de l’association. Pour la Commission, l’objectif ambitieux d’une « *intégration progressive du Maroc au Marché Intérieur [qui] doit être atteint à travers un processus graduel et séquencé, basé sur la reprise progressive de l’acquis communautaire de l’UE* »[1944], ne passe pas obligatoirement par le recours à une nouvelle base juridique[1945]. Selon elle, les relations bilatérales dans le cadre du processus d’adhésion ou même l’exemple de l’EEE, démontrent que des États tiers peuvent participer partiellement ou intégralement au marché intérieur et aux politiques de l’Union sur la base d’un accord d’association. Si le modèle de l’EEE constitue un exemple à suivre pour Rabat, car il révèle les domaines dans lesquels des progrès sont possibles[1946], paradoxalement, l’EEE constitue aussi la preuve que l’association en soi est une base juridique suffisante pour ce type de relations privilégiées. En d’autres termes, si juridiquement le renforcement des relations bilatérales peut se faire sur la base de l’association, l’objectif d’atteindre un

[1941] I. MARTIN et L. JAIDI, « Comment faire avancer le Statut Avancé UE-MAROC ? », *préc.*, p. 4.
[1942] K. BOUZALGHA, *Maroc-Union Européenne : vers un statut avancé*, mémoire pour l’obtention du Master II recherche : Droit des Relations économiques internationales, Université de Cergy-Pontoise 2008, p. 46.
[1943] A. NAVARRO, intervention *in Le Maroc et l'Union européenne : vers un statut avancé dans l'association euro-méditerranéenne*, publication IEMed 2008, p. 61.
[1944] Document conjoint UE-Maorc, *préc.*, p. 1.
[1945] Entretien avec Manfredo Fanti, Chef d'unité Maghreb à la Commission Européenne, le 17 septembre 2012 dans le cadre d'une participation de l’auteur à la « Semaine de la coopération entre l’UE et les pays arabes » organisée par Arab NGO Network for développement (ANND) du 17 à 21 septembre 2012, Bruxelles, Belgique.
[1946] L. JAIDI, « Le statut avancé entre l'UE et le Maroc : Un nouveau mode de partenariat ? », Afkar/Idées, Eté 2007, p. 43.

statut avancé n’implique pas méthodiquement un changement de la base juridique et en l’occurrence l’abandon (partiel ou intégral) de la base des accords d’association et le recours à l’article 8 TUE.

Dans ce sens, le statut avancé n’est pas l’aboutissement d’un processus mais un point de départ pour un processus d’approfondissement des relations bilatérales[1947], un nouveau départ qui devrait, à terme, se concrétiser par une nouvelle relation contractuelle remplaçant les accords d’association. Pour l’instant, même si cette nouvelle relation doit aller au-delà de l’association tout en restant en deçà de l’adhésion, les précisions sur la nature et sur le fondement juridique de cette nouvelle relation contractuelle font défaut. Le statut avancé n’est donc pas, comme le souhaitent les Marocains, un nouvel accord remplaçant l’accord d’association. Ainsi, le Document conjoint n’a, jusqu’alors, que la valeur d’une déclaration politique *pour une meilleure convergence entre le Maroc et l’UE*[1948]. La traduction du principe de statut avancé à travers le Document conjoint signifie qu’il reste, comme les plans d’action, un document politique dépourvu d’une réelle valeur juridique contraignante.

2) La définition du statut avancé dans le cadre des accords d’association

En raison de ces revendications divergentes, il faut attendre la communication de mars 2011 pour qu’une position officielle soit prise sur la nature juridique su statut avancé mettant un terme à une longue incertitude politique, juridique et doctrinale. Cette communication adopte la progression « *vers un statut avancé dans les accords d’association* »[1949] parmi les objectifs principaux de la nouvelle stratégie de l’UE envers la Méditerranée après le Printemps arabe. Cette simple mention terminologique, qui tisse un lien direct plaçant la progression vers le statut avancé dans les accords d’association, est d’une importance capitale et permet de trancher le débat. Plus loin, lorsque la Commission délimite les implications de la « notion de "statut avancé" prévue dans les accords d’association », elle ne se contente plus d’évoquer la question de la nature juridique[1950].

[1947] M. CHOUKRI et L. BEURDELEY, « Un renforcement inédit des relations bilatérales Maroc/UE : L’octroi du statut d’Etat avancé », *préc.*, p. 7.
[1948] D.KHROUZ, « Le statut avancé et les perspectives du Maroc dans le projet euro-méditerranéen », *in L’Annuaire de La Méditerranée 2009 ; Le statut avancé à l’épreuve de l’Union pour la Méditerranée, préc.*, p. 21.
[1949] COM(2011) 200 final, *préc.*, p. 16.
[1950] *Ibid.*

Pour l’instant, avec cette position de la Commission, le débat semble clos. Cependant, le Maroc persiste à revendiquer que le choix du statut avancé qui doit s’inscrire dans la finalité de la conclusion d’un nouveau cadre juridique contractuel[1951]. Toutefois, malgré ses revendications, le Maroc reste pragmatique sur ses ambitions et accepte d’atténuer sa demande en annonçant que cette finalité de conclure un nouvel accord « *devrait arrêter les nouvelles règles du jeu lorsque les conditions seront propices, lorsque l’Europe sera prête, lorsque le Maroc sera prêt* »[1952]. Dans cette analyse, le ministre marocain justifie l’acceptation d’un statut avancé comme étant un cadre politique global permettant un approfondissement graduel de la relation même sans la conclusion d’un nouveau cadre juridique[1953].

À son tour, la Tunisie va prendre une position semblable et aller encore plus loin en adoptant la définition européenne du statut avancé. Plus tard, malgré le résultat final *a minima*, en dessous des attentes originelles, le ministre tunisien des Affaires étrangères reconnaît néanmoins que le statut avancé « *est chargé de valeur symbolique sur le double plan politique et économique. C’est plutôt un "acquis de prestige politique et un message fort à l’égard des opérateurs économiques”* »[1954]. De plus, selon le ministre tunisien des Affaires Étrangères, l’équation définie est la suivante : du point de vue de sa nature juridique, le statut avancé est fondé sur une déclaration politique non contraignante de nature *Soft Law* dépourvue *de toute forme de définition juridique et institutionnelle bien précise,* assimilable *à la Soft Law.* Néanmoins, au niveau de son contenu, il est une « *étape supérieure dans la mise en place de la PEV dans la perspective stratégique de moins que l’adhésion à l’UE mais plus que l’association* » [1955].

Malgré ces incertitudes, il n’en reste moins que l’octroi du statut avancé est une étape importante dans la perspective stratégique de la conclusion d’une nouvelle relation contractuelle. Le Document conjoint tisse un lien étroit incitatif entre les deux en indiquant

---

[1951] T. FASSI FIHRI, « *Le Partenariat Maroc-UE : vers la concrétisation du Statut Avancé* », *préc.*, p. 71.
[1952] *Ibid.*
[1953] Le ministre marocain va développer cette justification en déclarant : « *A-t-on attendu un nouveau cadre de coopération privilégié pour signer l’open sky ? A-t-on attendu un accord privilégié en termes d'instrument juridique pour que le Maroc participe à l’opération Galiléo ? A-t-on attendu un accord pour la création d’un mécanisme de dialogue politique renforcé, exclusivité marocaine dans le bassin méditerranéen ». (Ibid.)*
[1954] Discours d’ouverture de Mohamed Mouldi KEFI, ministre des Affaires Étrangères, prononcé par M. Naceur MESTIRI, directeur de la division Europe., *in L’Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé,* (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la *Revue Trimestrielle Études Internationales* n° 120 3/2011, octobre 2011, p. 28.
[1955] *Ibid.*

clairement qu’« *en conformité avec la vocation et les principes de la PEV, le Plan d’action voisinage UE-Maroc et les conclusions du Conseil d’Association de juillet 2007, le groupe de travail a convenu de poursuivre la réflexion concernant la nature et la forme de l’instrument qui prendra le relais du plan d’action et, éventuellement, du lien contractuel qui remplacerait l’accord d’association* »[1956]. Cette même équation définie par le sommet UE-Maroc à Grenade en 2010 confirme une thèse selon laquelle le statut avancé est d’une nature évolutive et s’inscrit dans le cadre des objectifs de la PEV, permettant à moyen et à long terme d’ouvrir des voies à « *de nouvelles opportunités pour l’approfondissement de leurs relations bilatérales* » [1957].

Mais la question reste de déterminer le fondement juridique de cette nouvelle relation contractuelle : demeurera-t-elle basée sur l’article 217 TFUE ou s’appuiera-t-elle sur l’article 8 TUE ? Or, ce point n’est pas éclairci. Il faudra attendre la communication de mars 2011 pour que la position de l’UE soit définie. Sur cette question, dans le glossaire terminologique annexé à la même communication, la base juridique du statut avancé prévue dans les accords d’association est tout naturellement l’article 217 TFUE[1958]. Toutefois, malgré cette précision, la base juridique de la future relation contractuelle censée dépasser les accords d’association reste confuse. En effet, dans le même paragraphe, la Commission rappelle « *que le Traité sur l’Union européenne (TEU) fait explicitement référence, à l’article 8, paragraphe 2, aux accords avec les pays de son voisinage* »[1959]. Cette rédaction reste pour le moins ambiguë, elle évoque plus de questionnements que de réponses et marque l’hésitation même de la Commission : si rien n’empêche que le futur lien contractuel puisse se fonder sur l’article 8 TUE, rien ne peut cependant le confirmer. Si la référence juridique du statut avancé reste pour l’instant l’accord d’association, la Communication laisse la porte ouverte à un éventuel recours à la nouvelle base juridique de l’article 8 TUE[1960].

[1956] *Ibid*., p. 2.
[1957] Déclaration conjointe du Sommet UE-Maroc Grenade 2010, *préc*., p. 6.
[1958] COM(2011) 200 final, *préc*., p. 16.
[1959] *Ibid.*
[1960] M. CHOUKRI et L. BEURDELEY, «Un renforcement inédit des relations bilatérales Maroc/UE : l’octroi du statut d’État avancé », 2010, p. 5. À consulter sur http://www.statut-avance.com/pdf/octroi-statut-etat-avance.pdf

§ 2. - L’impact de l’intensification de la différenciation dans la PEV sur l’esprit du PEM

Avec l’intensification de la différenciation dans le cadre de la PEV, c’est la cohérence de l’esprit euro-méditerranéen qui est davantage menacée[1961] par le développement d’une approche à la carte ou à la demande entre chacun des partenaires et l’UE (A). Face à cela, l’UE dispose de plusieurs opportunités susceptibles d’atténuer les effets ce cette différenciation, mais ces solutions ne sont pas, à ce jour, exploitées (B).

A. Les conséquences d’une stratégie relationnelle différenciée sur la cohérence de l’action de l’UE en Méditerranée

Si l’avancement vers cette nouvelle étape dans les relations euro-méditerranéennes est accompagné par l’intensification de la différenciation entre les voisins dans le cadre de la PEV (1), cela pose une véritable question, celle de l’impact de cette tendance sur l’unité et la cohérence de l’action de l’UE (2).

1) La corrélation entre l’évolution de la PEV et l’accentuation de la différenciation dans le cadre euro-méditerranéen

Avec l’évolution de la PEV, la stratégie adoptée consiste à avancer vers un renforcement différencié des relations bilatérales euro-méditerranéennes (a), où le rehaussement des relations UE-Israël occupe une place particulière par rapport au reste des partenaires (b).

a) La stratégie d’un renforcement différencié des relations bilatérales avec les partenaires méditerranéens

Dès le départ, le fonctionnement du PEM a été, implicitement, à géométrie variable. Le cadre euro-méditerranéen s’est révélé modulable, selon les circonstances, avec des pays bien avancés comme le Maroc, Israël, la Jordanie et la Tunisie, des pays tels que le Liban, l’Égypte et l’Algérie – avec un retard relatif –, et un pays comme la Syrie dont l’accord n’est toujours pas entré en vigueur. L’application de la PEV sous-entend manifestement la non-réussite des partenaires à réaliser les objectifs et les engagements partenariaux. Le principe d’une différenciation des relations fortement bilatéralisées avec les partenaires est présenté

[1961] H. ABOUYOUB et L. JAÏDI, « Le Maroc entre le statut avancé et l’Union pour la Méditerranée », *préc.*, p. 19.

explicitement comme le seul moyen qui puisse garantir les résultats mais aussi, implicitement, comme une nouvelle solution aux défaillances des méthodes préalablement employées. Avec la PEV, la différenciation a été institutionnalisée. Intentionnellement, le projet de la PEV a été dépourvu d’une vision stratégique multilatérale. L’UE semble avoir abandonné la recherche de cette approche globale pour l’ensemble de ses voisins. En s’ajoutant au PEM, la PEV a apporté une nouvelle approche essentiellement bilatérale et différenciée avec des méthodes issues du processus d’élargissement venant s’articuler avec les relations bilatérales et multilatérales en place. Elle a été constituée pour offrir de nouvelles opportunités d’approfondir les partenariats existants, tout en élargissant les domaines de coopération avec tous les voisins.

Par la suite, la place de la différenciation au centre de la PEV va être revue à la hausse et l’évolution vers une nouvelle étape dans les relations euro-méditerranéennes sera accompagnée par l’intensification de cette tendance entre les voisins. Avec la Communication de 2006, la Commission exprime nettement l’attachement de l’Union à la différenciation entre les pays, qui doit rester l’outil de base de la PEV[1962]. Ce choix initial reste complètement assumé par la suite avec le développement de la mise en place de la PEV. La Communication de 2007 part de l’hypothèse selon laquelle la différenciation accrue se justifie car cette politique unique rassemble des pays très divers. Elle suggère que le seul moyen d’avancer vers des relations toujours plus profondes nécessite une certaine flexibilité afin d’avoir « *autant de réactions possibles qu’il y a de pays partenaires, en fonction de la situation politique de chaque partenaire, de son niveau d’ambitions à l’égard de l’UE, de son programme de réformes et de ses réalisations, et du niveau de son développement socioéconomique* »[1963]. Ainsi, l’engagement de l’UE à approfondir ses relations avec tous ses partenaires « *permettrait aux pays les plus avancés d’avancer plus rapidement, sans être retenus par les autres* »[1964] et doit passer par une amplification de la différenciation où « *plus la politique évoluera, plus la différenciation sera prononcée* »[1965].

Dans le même esprit que la Communication de 2007 sur le renforcement de la PEV, le Conseil Relations extérieures s’exprime sur le renforcement des relations bilatérales de

[1962] COM(2006)726 final, *préc.*, p. 14.
[1963] COM (2007) 744 final, *préc.*, p. 3.
[1964] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 5-6.
[1965] COM (2007) 744 final, *préc.*, p. 3.

l’Union européenne avec ses partenaires méditerranéens[1966]. Ces conclusions confirment l’importance de la différenciation dans la PEV, pierre angulaire des relations avec les partenaires méditerranéens, « *sur la base des principes essentiels régissant la PEV que sont le partenariat et l´appropriation commune, la différenciation et l´assistance adaptée aux besoins* ». Même si ces relations doivent se développer « *dans le plein respect du cadre d´action unique, ouvert, équilibré et cohérent* »[1967], il n’en reste pas moins que le Conseil a franchi un pas vers la primordialité de la dimension bilatérale avec les pays partenaires du processus de Barcelone. Ainsi, le Conseil va à la fois saluer l’achèvement des discussions sur le statut avancé du Maroc[1968] et se féliciter des perspectives de renforcement des relations de l’Union européenne avec la Tunisie et la Jordanie à la suite des manifestations d’intérêt de ces pays en faveur d’un partenariat renforcé[1969].

b) Le cas particulier du rehaussement des relations avec Israël

Lors de ses Conclusions sur le Renforcement des relations bilatérales de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens en 2008, le Conseil réaffirme sa détermination à rehausser le niveau et l’intensité de la relation bilatérale avec Israël, à la faveur de l’adoption du nouvel instrument qui succède, à compter d’avril 2009, au plan d’action en vigueur. Les relations de l’Etat hébreu avec l’UE avaient, en effet, un caractère assez particulier dans le cadre du Processus de Barcelone, à mi-chemin entre celles des pays en voie d’adhésion (Chypre, Turquie et Malte) et celles du reste des pays arabes partenaires. À partir de 1994, le Conseil européen d’Essen se prononce sur la possibilité de « *donner à Israël un statut privilégié vis-à-vis de l’UE sur la base de la réciprocité et de l’intérêt mutuel* »[1970]. Lors du septième Conseil d’association, Israël formule une demande de rehaussement des relations bilatérales avec l’UE[1971], même si, pour l’instant, ces relations bilatérales reposent, comme pour l’ensemble des partenaires, sur un accord d’association et sur les plans d’action. Quelques mois plus tard, en octobre 2007, Israël transmet à l’UE un document à caractère non officiel (*non-paper*) dans lequel elle sollicite l’obtention d’un

[1966] Conclusions du Conseil de Renforcement des relations bilatérales de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens, 2915e session du Conseil des Relations Extérieures, Bruxelles, les 8 et 9 décembre 2008.
[1967] *Ibid*. point 1.
[1968] *Ibid.* point 2.
[1969] *Ibid*., point 3.
[1970] Déclaration finale du Conseil européen des 9 et 10 décembre 1994 à Essen, conclusion de la Présidence.
[1971] Conclusions du Conseil d’association UE-Israël du 5 mars 2007.

« *statut spécial* » dans le cadre de la PEV. Concrètement, l’État hébreu demande sa première intégration au mécanisme communautaire dans les domaines politique, économique, de sécurité, de régulation et de gestion du marché intérieur, ainsi que dans l’essentiel des programmes communautaires »[1972].

En effet, lors des conclusions du Conseil sur renforcement des relations bilatérales de l’Union européenne avec ses partenaires méditerranéens, le Conseil des Relations extérieures va fixer, dans une annexe, les lignes directrices du renforcement des structures du dialogue politique[1973] avec Israël et proposer un échange au plus haut niveau sur les enjeux communs à travers l’institutionnalisation des consultations ministérielles[1974], l’insertion et l’implication d’Israël dans les enceintes multilatérales, la facilitation de l’audition d’experts israéliens par les groupes et comités du Conseil, l’élargissement des consultations stratégiques informelles, l’approfondissement des échanges thématiques – notamment sur les droits de l’homme et l’antisémitisme –, l’ encouragement de l’alignement d’Israël sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la possibilité d’une coopération de terrain en matière de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). L’UE se dit prête aussi à envisager « la possibilité d’inviter Israël à participer aux missions civiles » menées dans le cadre de sa politique de défense et de sécurité, « *au cas par cas et lorsque l’intérêt commun s’y prêtera* », et à avoir une réunion avec Israël, « *au moins une fois par an* ».

Mais le contenu de cette annexe ne donne qu’une indication de ce que pourraient être les aspects politiques du rehaussement, car ce niveau plus élevé des relations n’a été accordé à ce jour à aucun pays au titre de la Politique de voisinage. Il ne donne aucune information sur les moyens de l’intégration au marché intérieur européen, aux agences et aux Programmes de la Communauté. Ces détails relatifs au rehaussement seront inclus dans un nouveau Plan d’action. Le Conseil précise que cet approfondissement doit être accompagné par de réels progrès dans les négociations de paix sans pour autant conditionner expressément cet approfondissement aux résultats des négociations. Certains se demandent

[1972] Bulletin Quotidien d’Europe, Agence Europe, Bruxelles n° 9675, du 5 juin 2008, p. 8.
[1973] Conclusions du Conseil sur le Renforcement des relations bilatérales de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens, 2915e session du Conseil des Relations Extérieures, Bruxelles, les 8 et 9 décembre 2008, Annexe.
[1974] Il prévoit la tenue de trois réunions annuelles UE-Israël au niveau des ministres des Affaires Étrangères et la possibilité pour chaque présidence tournante de l’UE d’inviter un responsable de la diplomatie israélienne à une réunion des ambassadeurs de l’UE sur les questions de sécurité.

si Israël n’est pas en train de devenir « *un quasi État membre de l’UE* »[1975] ce qui rejoint l’équation de Romano Prodi, c’est-à-dire la possible création d’« *un nouveau modèle permettant l’alignement d’Israël sur l’UE, tout en demeurant à un degré inférieur de la qualité de membre à part entière de l’UE* »[1976].

Alors que la décision de revaloriser les relations UE-Israël devait être annoncée officiellement à l’occasion de la réunion du Conseil d’Association du 15 juin 2009, deux événements vont conduire au gel de ce processus : « *l’offensive israélienne sur la bande de Gaza, de décembre 2008 à janvier 2009, et l’absence de garanties de la part du nouveau gouvernement israélien de Benyamin Netanyahou à propos de la poursuite de négociations sérieuses avec les Palestiniens* »[1977]. Dans ce contexte, l’objectif d’un rehaussement des relations EU-Israël suscite des oppositions de la part de nombreuses ONG qui dénoncent cette stratégie européenne alors que l’état hébreux poursuit les colonisations en Cisjordanie et continue à ne pas respecter, en tant que force occupante, les droits des palestiniens, suite à la guerre israélienne contre la bande de Gaza en 2009.

Quant à la société civile, bien qu’elle approuve le lien établi par l’UE entre l’extension de la coopération politique et économique et le développement des négociations de paix, elle estime cependant que l’actuelle révision de la PEV offre à l’UE une occasion unique de revoir les modalités de ses relations bilatérales avec Israël à travers la mise en place d’une conditionnalité à l’égard de ce pays, fondée sur le respect des principes des droits de l’homme et la définition d’un mécanisme de rapport cohérent et complet sur les violations perpétrées par Israël dans les Territoires palestiniens occupés en Cisjordanie[1978]. Dans la même ligne, la Commissaire Benita Ferrero-Waldner déclare que les négociations ne reprendront « *que lorsque les circonstances le permettront* »[1979].

[1975] R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l’aire méditerranéenne, op. cit.*, p. 317.
[1976] S. PARDO, « Toward and Ever Closer Partnership A Model for a New Euro-Israel Partnership », EuroMeSCo Paper 72, Lisbon, October 2008, p. 14.
[1977] A. ERTRAND-SANZ, « Les relations UE-Israël : Promouvoir et faire respecter le droit international », publication Réseau euro-méditerranéen des Droits de l’Homme, Bruxelles – Mai 2012, p. 31.
[1978] *Ibid*., p. 58.
[1979] « Commissaire Benita Ferrero-Waldner replies to petition concerning the EU-action plans », Bruxelles, 25 mars 2009, cité *in* R. RHATTAT, *La politique européenne de voisinage dans les pays de l’aire méditerranéenne, op. cit*., p. 318.

Finalement, au cours du neuvième Conseil d’association UE-Israël du 12 juin 2009, l’UE, bien que de façon ambiguë, suspend le rehaussement[1980]. De même, dernièrement, lors du dixième Conseil d’association UE-Israël de février 2011, l’UE a décidé de ne pas poursuivre le processus de rehaussement, mais de « travailler sur les possibilités offertes par le Plan d’action UE-Israël actuel et de les explorer »[1981]. Il semble pour l’instant que les États souhaitent même que le terme « rehaussement » ne soit pas mentionné dans le texte de la déclaration tant que des avancées notables dans le processus de paix ne seront pas réalisées[1982]. Il apparaît ainsi que l’UE tisse un lien tacite entre l’avancement dans le processus de paix et la mise en place d’une relation privilégiée euro-israélienne.

2) L’accentuation de la différenciation, un éventuel préjudice pour l’unité du cadre euro-méditerranéen ?

Plusieurs auteurs considèrent que la PEV a conduit à une accentuation de la différenciation, mettant en danger l’unicité du cadre de la PEV et doit être capable de réserver à ses partenaires divers une approche stratégique cohérente. En effet, même si la différenciation reflète un « s*igne de réussite, dans la mesure où elle traduit l’adaptation à la situation de chaque partenaire, la différenciation est aussi porteuse de risques d’éclatement pour la Politique de voisinage qui, au fur et à mesure de sa mise en œuvre, risque de ressembler de plus en plus à une mosaïque d’accords et d’instruments reflétant un voisinage à plusieurs vitesses. Tout ceci posera inévitablement, à terme, un problème d’arbitrage entre différenciation et cohérence de la Politique de voisinage* »[1983].

[1980] D’après le Conseil d’association UE-Israël : « *Ce renforcement doit être fondé sur les valeurs communes des deux parties, en particulier sur la démocratie et le respect des droits de l’Homme, de l’État de droit et des libertés fondamentales, ainsi que sur la bonne gouvernance et le droit humanitaire international. Il doit également se dérouler et être envisagé dans le contexte de nos nombreux intérêts et objectifs communs. Ceux-ci incluent notamment la résolution du conflit israélo-palestinien à travers la mise en œuvre de la solution fondée sur la coexistence de deux États, la promotion de la paix, de la prospérité et de la stabilité au Proche-Orient et la recherche de réponses communes aux défis susceptibles de peser sur ces dernières. Pour l’heure, l’UE propose que le plan d’action actuel demeure le document de référence pour nos relations jusqu’à l’adoption du nouvel instrument* ». (Conseil de l’Union européenne (2009), « Relations avec Israël - Adoption de la position de l’Union européenne pour la neuvième réunion du Conseil d’association », Bruxelles, 12 juin 2009, Luxembourg, 15 juin 2009, disponible à l’adresse : http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10709-re03.en09.pdf

[1981] Déclaration (en anglais) de l’UE à la 10e réunion du Conseil d’association UE-Israël, Bruxelles, 22 fév. 2011 http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2011/20110222_01_en.htm

[1982] Entretiens avec des officiels européens, mars et avril 2011, *in* A. ERTRAND-SANZ, « Les relations UE-Israël : Promouvoir et faire respecter le droit international », *préc.*, p. 35.

[1983] N. ALAOUI et L. JAIDI, « Le statut avancé Maroc/UE : quelle valeur ajoutée à la PEV ? », *préc*., p. 65.

A propos de cette situation, Jacques Blanc précise que « *chaque partenaire aspire à la détermination d’un statut ad hoc qui lui est spécifique et entend renforcer ses relations bilatérales avec l’Union européenne, au détriment de la coopération régionale à laquelle est censée aboutir la politique de voisinage* »[1984]. Ainsi, même si la démarche du statut avancé est devenue une offre globale pour l’ensemble des voisins méditerranéens du Sud, sa déclinaison avec chacun de partenaires prend des dénominations différentes. De la sorte, nous parlons d’un « statut avancé » avec le Maroc, d’un « partenariat privilégié » avec la Tunisie et d’un « partenariat sur le statut avancé » avec la Jordanie. Ce cadre, qui était donc censé donner une certaine cohérence globale à l’offre la plus ambitieuse aux voisins non européens a perdu jusqu’à l’uniformisation de sa dénomination en favorisant une différenciation plus poussée menaçant la cohérence de l’action de l’UE.

À terme, la véritable question reste de savoir dans quelle mesure cette évolution différenciée ne constitue pas une menace pour la cohérence de la PEV. De plus, la marginalisation de la dimension multilatérale des relations euro-méditerranéennes dans ce contexte de différenciation présente un réel encouragement à l’individualisation des relations bilatérales. Dans ce sens, cela expose à « *un risque de dilution de la solidarité qui peut exister entre l’ensemble des pays voisins et [cela risque de] compromettre définitivement l’objectif de coopération régionale ou bi-régionale dans le cadre de la PEV.* [Le danger est sans doute] *de favoriser la relation avec l’UE au détriment de solidarités Sud/Sud, Est/Est, ou Sud/Est* »[1985]. Cette multiplication de statuts *ad hoc* conduit à une politique bilatérale à la carte où le cadre global devient la somme de la multiplicité des accords différenciés[1986].

Le risque d’affaiblissement de la cohérence de l’action de l’UE en Méditerranée est réel et évoqué par une partie de la doctrine. Ce risque n’a pas été occulté par la Commission. Cette différenciation qui est devenue la règle et s’approfondit, éloigne le cadre euro-méditerranéen d’une harmonisation régionale avec les voisins du Sud. Cela pourrait créer une sorte de concurrence entre les voisins et augmenter l’ambiguïté liée à l’absence d’approche stratégique. Si cette différenciation n’est pas encadrée par une approche

[1984] J. BLANC, Rapport d'information sur la Politique européenne de voisinage (rapport d’étape) fait au nom de la Délégation pour l'UE, *préc*., p. 26.
[1985] N. ALAOUI et L. JAIDI, « Le statut avancé Maroc/UE : quelle valeur ajoutée à la PEV ? », *préc*., p. 63.
[1986] A. AMATO, « Essor et déclin de la Politique européenne de voisinage », Annuaire de la Méditerranée MED 2008, publication IEMed 2008, p. 161.

multilatérale plus ou moins cohérente, l’évolution de la PEV se fera au détriment d’une politique euro-méditerranéenne globale cohérente ce qui réduira son efficacité, ceci représentant un pas en arrière par rapport à l’acquis de Barcelone[1987].

B. Les perspectives du développement d’une dimension multilatérale complémentaire dans le cadre de la PEV

La démarche différenciée n’a pas été accompagnée par une stratégie multilatérale propre à la PEV et l’UE a montré son absence de volonté d’une institutionnalisation multilatérale de l’intégration économique dans le cadre de la PEV. Toutefois, même si la philosophie de la PEV reste essentiellement bilatérale[1988], la Commission n’a pas complètement exclu le développement de cadres multilatéraux. À terme, l’UE pourrait consolider les relations avec ses partenaires en atténuant le préjudice de la différenciation sur la cohérence globale de la PEV par la possibilité de donner une dimension thématique à travers la mise en place des cadres multilatéraux sectoriels (1) ou la perspective de la mise en place de la Communauté économique de voisinage (2).

1) La possibilité de la mise en place de cadres multilatéraux sectoriels

Dans sa communication de décembre 2006, la Commission européenne évoque la possibilité de la signature d’accords sectoriels multilatéraux dans des domaines bien précis et qui auraient un intérêt pour l’UE mais aussi pour les pays partenaires. Ainsi la Commission déclare que « *dans les domaines de l’énergie, des transports, de l’environnement, du développement rural, de la société de l’information, de la coopération en matière de recherche, de la santé publique, des services financiers, de la gestion des frontières, des migrations ou encore des affaires maritimes, par exemple, les problèmes, bien souvent, n’ont pas un caractère purement bilatéral et pourraient bénéficier d’un débat, d’une action commune et d’une coopération entre l’Union européenne et la plupart, sinon la totalité, des partenaires de la PEV. Ces domaines sont importants pour garantir une croissance, une prospérité, une stabilité et une sécurité durables* » [1989]. La Commission propose la conclusion d’accords multilatéraux entre l’Union européenne et ses partenaires de

[1987] *Ibid.*
[1988] COM (2004) 373 final, *préc.*, p. 5.
[1989] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 9.

la PEV dans un petit nombre de secteurs clés, notamment dans le domaine de l’énergie et du transport « *sous forme d’accords aériens horizontaux et globaux* »[1990].

La Commission avance que, pour certains d’entre eux, il serait envisageable d’utiliser des méthodes relativement informelles, telles que des réunions ponctuelles ou des réunions plus régulières au niveau ministériel ou entre experts et que d’autres thèmes pourraient bénéficier d’un cadre plus institutionnel ou plus intégré. Il convient de veiller à la bonne mise en œuvre des accords et processus multilatéraux, anciens ou nouveaux[1991]. « *Dans ce contexte, et malgré tous ses défauts, l’Union pour la Méditerranée pourrait être associée à cette démarche afin de trouver plus de cohérence. Néanmoins, l’idée d’une relance de la dimension méditerranéenne sur la base de la coopération entre un nombre restreint d’États membres et les partenaires arabes apparaît problématique aux yeux de nombreux acteurs de la région. Une approche graduelle pourrait être envisagée en ce qui concerne la multilatéralisation des programmes spécifiques* »[1992].

2) La perspective de l’émergence d’une Communauté économique de voisinage entre l’ensemble des voisins

Dans la même Communication qui replace la différenciation au centre de l’évolution de la PEV, la Commission n’exclut pas, à long terme, l’émergence d’un cadre multilatéral et le propose sans que cela soit bien défini ou détaillé. En effet, la mise en place de la PEV au niveau bilatéral pourrait conduire progressivement, selon la Commission, à l’émergence du concept de « Communauté économique de voisinage » entre l’UE et ses voisins. C’est lors de la Communication de 2006 que la Commission européenne suggère, pour la première fois, le concept d’une communauté économique européenne sous le nom de « Communauté économique de voisinage » entre l’UE et ses partenaires de la PEV. En effet, elle évoque « *l’émergence d’une communauté économique entre l’Union européenne et ses partenaires de la PEV, dont certains aspects ont déjà été mis en œuvre sur le pourtour méditerranéen par l’intermédiaire de l’accord d’Agadir. À 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*

[1990] *Ibid.*
[1991] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 9-10.
[1992] D. BECHEV and K. NICOLAIDIS, « Integration without Accession: The EU's Special Relationship with the Countries in Its Neighbourhood », *préc.*, p. 33.

entre partenaires de la PEV et certains aménagements institutionnels, tels que des mécanismes de règlement des différends »[1993]. Elle ajoute « *que la disparité des situations de nos voisins de l’Est et du Sud doit conduire tout d’abord à des approches équilibrées, mais différenciées, pour permettre, le moment venu, la création d’un espace de bien-être commun partageant des valeurs communes, en s’appuyant sur une intégration économique approfondie, des relations politiques et culturelles plus intenses et une coopération transfrontalière plus étroite* »[1994].

Remarquablement, la Commission considère que cette future Communauté devrait être mise en œuvre sur le pourtour méditerranéen par l’intermédiaire de l’accord d’Agadir. Pour certains auteurs, cette référence a été interprétée comme l’évocation claire d’une « communauté économique euro-méditerranéenne »[1995]. Ainsi, ils considèrent que « *pour l’instant, la conception de cette Communauté est de se profiler, à l’échelle multilatérale, comme l’un de ses piliers. Il s’agit, en d’autres termes, de former le noyau dur de cette éventuelle Communauté. À terme, se posera toutefois la question des modalités d’organisation de cette communauté euro-méditerranéenne, et la conclusion d’un traité instituant une Communauté économique euro-méditerranéenne (CEEM) apparaît, dans ce contexte, inévitable* »[1996].

La référence comparative des relations de voisinage avec celles de l’espace économique européen n’a plus été mentionnée depuis la première Communication de 2003. Dans celle-ci, l’objectif à long terme de la PEV est d’évoluer vers un cadre comparable à celui de l’Espace économique européen[1997]. Cet objectif apparaît, pour l’instant, très lointain, voire irréaliste, surtout que la voie de l’accord de libre-échange reste privilégiée[1998] notamment dans la zone euro-méditerranéenne. L’EEE servirait de modèle à un accord multilatéral cadre établissant une communauté euro-méditerranéenne[1999].

[1993] COM (2006) 726 final, *préc.*, p. 9.
[1994] *Rapport du Parlement européen sur l'Europe élargie - Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, A5-0378/2003 du 5 novembre 2003, point H.
[1995] E. LANNON, J.-B. DE MACEDO et Á. DE VASCONCELOS, « Maroc-UE : Vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV », *préc.*, p. 15.
[1996] *Ibid.*
[1997] COM (2003) 104, *préc.*, p. 16.
[1998] M. LEFEBVRE, « La Politique européenne de voisinage : nouveau départ pour une ambition géopolitique », *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n° 504, janvier 2007, p. 24.
[1999] E. LANNON, J.-B. DE MACEDO et Á. DE VASCONCELOS, « Maroc-UE : Vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV », *préc.*, p. 7.

L’enjeu est la capacité de l’UE à développer un cadre multilatéral extérieur cohérent avec tous ses voisins, cette politique complèterait l’élargissement et apporterait une forte contribution à la transformation et à la réforme. Si l’évolution de la PEV engendre le besoin d’une dimension multilatérale pour les statuts spéciaux ou avancés de voisinage, cela nécessite aussi une relecture de l’article 8. La compatibilité avec l’article 8 du traité UE est probable et fournirait l’ossature d’une relation spéciale avec le secteur dans son ensemble et non pas uniquement avec les différents pays. Cette voie consisterait en la construction d’un nouvel ensemble d’institutions concernant ainsi tous les États membres de l’UE dans le cadre de la PEV. Dans un certain sens, un telle structure institutionnelle multilatérale serait similaire à l’existant dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen ou du Partenariat Oriental mais avec une couverture géographique étendue à l’ensemble des voisins avec un propre Conseil des ministres doté d’un secrétariat, la mise en place de forums sectoriels des organes d’experts et une assemblée parlementaire.

Certains auteurs ont évoqué la possibilité de la conclusion de cet accord cadre de voisinage sur la base de l’article 8 TUE[2000]. Pour eux, cet article est une extension de la logique purement bilatérale de la PEV faiblement associée à une dimension multilatérale. Néanmoins, si l’article en soi ne mentionne pas une évolution vers le multilatéralisme, rien n’empêche d’aller dans ce sens et, en cas de besoin, de rechercher une base juridique pour développer une dimension multilatérale. Ainsi, l’article 8 pourrait être lu comme étant la base « *des relations privilégiées* » avec l’objectif stratégique d’établir un « *espace de prospérité et de bon voisinage* », objectif qui ne passe pas exclusivement par la voie bilatérale. Juridiquement, rien n’interdit de mettre en œuvre cet objectif de bon voisinage à travers la signature d’un accord cadre bi-régional sur le modèle de l’EEE ou de l’accord avec l’Amérique centrale.

Pour l’instant, la PEV n’envisage pas la mise en place de nouvelles institutions multilatérales ni la création d’un secrétariat de la PEV comme dans le cadre de l’UpM. Aucune déclaration ou document officiel de la Commission n’envisage le développement d’institutions multilatérales comme celles qui existent entre les pays EEE. Dans ce scénario, même s’il y avait recours à l’article 8 TUE comme base des accords cadres, ces accords continueraient à être « *intergouvernementaux sans dimension supranationale. Il est exclu*

[2000] D. BECHEV et K. NICOLAIDIS, « Integration without Accession: The EU's Special Relationship with the Countries in Its Neighbourhood », Working Paper 10/08, février 2008, p. 36.

que les voisins méditerranéens contribuent aux prises de décisions, et encore moins qu’ils ne prennent de décisions, comme ils le font dans le cadre de l’EEE »[2001].

De plus, la seule fois où est évoquée cette Communauté économique de voisinage, c’est dans la Communication de 2006. Par la suite, toute référence fait défaut tant dans les documents officiels que dans les travaux de la doctrine. En effet, les partenaires partagent avec l’UE des valeurs et des intérêts communs plus qu’ils ne les partagent avec les autres voisins. En raison des différences politiques, géographiques et historiques, l’UE élargie restera, pour le moment, le lien de causalité principal entre un pays de l’Est et du Sud. Pour les pays voisins de l’Est, puisque rien ne leur interdit d’adhérer à long terme, leur rapprochement graduel de l’UE ne peut être que bénéficiaire et représente objectivement une impulsion politique bilatérale en soi.

En effet, l’UE a besoin d’avoir une vision stratégique politique de voisinage avec ses partenaires si elle veut, à terme, sortir du périmètre bilatéral de la PEV. Pour les pays du Sud, avec l’absence d’une dimension régionale bien définie dans la PEV et la dépolitisation de l’UpM, aucune impulsion politique de type régional ou même bilatéral n’est proposée qui pourrait rivaliser avec l’offre de l’adhésion. Cette possibilité n’est pas à l’ordre du jour. L’UE privilégie l’équation suivante : un cadre bilatéral différencié accompagné par une démarche multilatérale ou bi-régionale (Est et Sud) atténuant l’impact préjudiciable de la différenciation sur la cohérence, à savoir le cadre euro-méditerranéen au Sud et le cadre du Partenariat Oriental avec les pays de l’Est, ce qui reste, pour l’instant, plus cohérent avec la PEV que le cadre du PEM et moins que celui de l’UpM.

Pour l’instant, le concept d’une telle Communauté semble mal défini. Son cadre serait-il une union douanière ou plutôt un cadre d’intégration économique de libre-échange (traditionnelle ou approfondie) ou même un marché intérieur[2002] ? De plus, même avec la perspective de la conclusion d'une nouvelle génération d’accords sur la base de l’article 8 TUE, rien n'indique qu'ils auront une structure différente des institutions existantes telles que les conseils de coopération et d'association et la nature de leurs pouvoirs n'est pas précisée. En effet, bien que la PEV ait été indirectement constitutionnalisée avec les accords

[2001] A. TOVIAS, « Le processus de Barcelone : défis et perspectives », *préc*., p. 124.
[2002] P. VAN ELSUWEGE, « Évaluation de la première phase de la politique européenne de voisinage : perspectives et révision », *préc*., p. 155.

spécifiques de voisinage, avec le but ultime d’ouvrir une place intermédiaire entre pays tiers et États membres, le résultat final montre que cela n’a pas permis de créer une identité distincte de la procédure d'adhésion[2003].

[2003] M. MARESCEAU, « Pre-Accession » *in* Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union* (Oxford 2003), p. 27-30.

CONCLUSION DU TITRE 2

L'équation de la conditionnalité dans le cadre de la PEV est simple même si sa réalisation reste complexe : elle se définit comme le rapprochement normatif de l'UE en échange de l'accès au marché intérieur. Pour cela, la réussite de la conditionnalité positive dépend de l'engagement de l'UE et de sa fermeté dans l'évaluation de la mise en œuvre des actions détaillées dans les plans d'action. La PEV a favorisé le développement de la coopération bilatérale entre l'UE et ses voisins méditerranéens, de l'économie, à l'immigration et à la sécurité. Cependant, ce développement des relations bilatérales rend plus difficile l'intégration régionale, chaque pays cherchant à construire sa relation privilégiée avec l'UE.

Même si le plan d'action reste l'outil principal de la mise en place des objectifs de la PEV dans l'approfondissement des relations bilatérales, celui-ci n'est pas, en soi, l'instrument qui va changer la structure institutionnelle des relations euro-méditerranéennes. En effet, le plan d'action est un outil politique avec des mesures concrètes permettant l'accomplissement des obligations contractuelles figurant dans les accords bilatéraux déjà conclus. Cependant, si l'article 8 TUE est l'objectif ultime des relations avec les voisins, il serait nécessaire, à l'instar de la politique d'élargissement, de multiplier les étapes avant d'arriver au résultat final. Dans ce sens, l'octroi du statut avancé deviendrait une phase intermédiaire ou transitoire dans le processus de l'établissement de cette nouvelle relation contractuelle qui remplacerait l'accord d'association. De cette manière, la PEV permettrait la transition entre les accords d'association et les nouvelles relations contractuelles, réalisant une sorte de renforcement programmé des relations bilatérales. Tant que les dispositions ne sont pas inscrites dans un accord, elles restent dépourvues d'une valeur juridique contraignante pour l'UE comme pour le partenaire. Or, c'est la réussite de la mise en œuvre des objectifs du plan d'action qui permettra, en l'occurrence, le développement des relations bilatérales. Selon Abdelkhaleq Berramdane, « *voilà toute l'ambiguïté de la notion de politique de voisinage, notion avant tout politique muée en principe juridique structurant les relations extérieures de l'Union* »[2004].

[2004] A. BERRAMDANE, « La politique de voisinage de l'Union européenne », *in Voisinage et bon voisinage, à la croisée des droits, interne, international et communautaire,* C. SCHNEIDER (dir.), CEJM/CESICE, 2009, p. 31.

Ainsi, la doctrine ne considère pas le plan d'action comme une innovation de la part de la PEV mais plutôt comme un outil permettant, en cas de réussite, de parvenir à un degré plus élevé dans les relations en place et d'enrichir, en l'occurrence, le cadre instrumental euro-méditerranéen existant. Pour l'instant, la PEV n'a pas conduit à la modification de la nature juridique des relations avec les PMS ; de nouveaux domaines de coopération restent envisageables dans le cadre du PEM et se révèlent plus intéressants pour les pays de l'Est.

Selon le Président de la Commission, la PEV reste « *une priorité de notre action, un outil puissant des relations extérieures de l'Union et elle nous permettra de bâtir des partenariats renforcés* »[2005]. Son potentiel est important et personne ne peut occulter qu'elle est parvenue à donner une réelle impulsion aux relations euro-méditerranéennes. S'ajoute à cela qu'avec l'intensification de la différenciation, la dimension régionale des relations euro-méditerranéennes perd de son crédit alors qu'elle fut l'incubateur même des accords d'association. En effet, comme le résume pertinemment un Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental français sur les relations de l'UE avec son voisinage : « *les mécanismes de la différenciation et de la conditionnalité, s'ils peuvent donc apparaître comme un élément d'efficacité, (…) entre États partenaires susceptibles de favoriser leur engagement vis-à-vis de l'UE, ne sont cependant pas sans risque comme cela a été souligné, sur la cohérence et la crédibilité d'ensemble de la PEV ainsi que sur les synergies régionales* »[2006]. À l'heure actuelle, il n'existe aucune base institutionnelle multilatérale. La structure institutionnelle de la PEV reste essentiellement bilatérale à travers les accords en place. Rien n'empêche un éventuel changement plus tard, mais, pour l'instant, il n'y a pas de proposition pour la création de liens institutionnels entre les voisins comme ce fut le cas avec l'EEE[2007].

[2005] J.-M. BARROSO, Discours au Parlement européen, Session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 26 octobre 2004, speech/O4/474, p. 7.
[2006] Avis et Rapport du Conseil Économique, Social et Environnemental, « L'Union européenne et ses relations de Voisinage », n° 13 NOR : C.E.S. X09000113V, 2009, p. 19-20.
[2007] M.CREMONA et C. HILLION, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy, préc.*

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Lorsque Benita Ferrero Waldner déclare qu'il n'y a aucune garantie pour atteindre les objectifs fixés par la PEV[2008], se préoccuper de l'efficacité de la PEV devient plus légitime. Malgré tout, même si la PEV envisage l'intégration et la convergence avec le modèle européen en exportant les méthodes et les instruments de l'élargissement, tout en écartant la possibilité d'une future adhésion des pays voisins du Sud, elle reste tout de même l'offre la plus généreuse jamais proposée à des pays voisins non européens. Ainsi, bien que non négligeable, l'impact des principales innovations introduites par la PEV a été modeste. Cependant, les conclusions avancées semblent abusives dans leurs critiques de la méthode de la PEV. Cela est justifiable car celle-ci a été présentée indirectement comme une alternative à l'inefficacité de la conditionnalité négative à travers les changements de la méthodologie et des procédures de relations bilatérales.

Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes, plus un pays se rapproche de l'UE et plus celle-ci doit l'aider. Cela vaut lorsqu'un pays voisin lance des réformes politiques, économiques et institutionnelles dans le respect des différentes valeurs communes introduites par les communications sur la PEV et concrétisées dans les plans d'action. Cependant, notre analyse a démontré que la situation devient plus problématique avec l'absence de priorités au sein des plans d'action couverts par la conditionnalité politique. Cette absence de hiérarchie des priorités fixées et de critères de référence limite l'efficacité de l'UE et sa capacité à imposer fermement le respect des engagements. Ainsi, l'impératif sécuritaire interne dans la politique de l'UE demeure inversement proportionnel à cette considération qu'est le respect des droits fondamentaux, autre valeur commune de la PEV. L'absence de hiérarchie entre les dispositions des plans d'action pose la question de l'équilibre à entretenir entre les différentes actions. Ainsi, rien n'empêche que la coopération sur les questions JAI puisse constituer en soi un moyen d'incitation et favoriser l'application de l'équation de la contrepartie par un approfondissement des relations économiques même si les engagements en faveur des

[2008] « *There's no guarantee the goal will ever be reached. But every step along the way to closer integration in the internal market will bring medium and long term advantages* », B. FERRERO- WALDNER, speech "The European Neighborhood Policy bringing our neighbors closer, in "*Giving the Neighbors a stake in the EU internal market* 10th Euro-Mediterranean Economic transition Conférence SPEECH 06/346Brussels, 6 June 2006, à consulter sur : http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/346&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

réformes politiques ne sont pas respectés. En définitive, avec l'absence de critères de référence bien définis et de hiérarchisation des actions, lorsqu'une valeur telle que la démocratie est placée en vis-à-vis avec la stabilité et la sécurité, il est fortement probable que les arguments de *Realpolitik* priment.

La réussite de la PEV dépend aussi du degré d'engagement des pays voisins dans un tel processus. Pour tous les pays du voisinage, l'absence de la perspective d'adhésion n'est pas un simple détail lorsqu'on compare la PEV avec le processus d'élargissement. Pour les pays du Sud, en raison de l'absence d'une dimension régionale bien définie dans la PEV et la dépolitisation de l'UpM, aucune impulsion politique de type régional n'est proposée au pays PPM qui pourraient se rapprocher relativement de l'adhésion. Quoi qu'il en soit, il ne faut jamais occulter le fait que les difficultés de la PEV restent objectives surtout dans le cadre méditerranéen, en raison de l'ambiguïté de sa vision régionale stratégique. Cela s'explique de deux manières. La première est que cette politique s'adresse à des pays hétérogènes en raison de leur histoire même, mais aussi de l'histoire de leurs relations avec l'UE et ses États membres. La seconde est relative à l'absence de perspective d'adhésion. En effet, transférer les méthodes du processus de l'élargissement vers les voisins méditerranéens sans perspective d'adhésion remet en question toute la logique et l'approche de la PEV.

Si l'équilibre entre la stabilité et la sécurité, d'une part, et la démocratisation, d'autre part, est resté problématique pendant des années, avec le Printemps arabe, la question démocratique n'est plus un outil de pression sur les régimes, elle est devenue une hypothèse émanant des peuples des pays voisins méditerranéens du Sud eux-mêmes. La promotion du processus de réformes reste un élément important de la PEV, alors que la sécurité demeure un objectif central. En effet, l'UE tente d'exporter la stabilité afin d'éviter d'importer l'instabilité et l'insécurité. Au lieu d'un projet véritablement partagé, l'UE a choisi, en fin de compte, une incitation à l'intégration économique partielle et l'offre d'une relation plus étroite avec elle afin d'atteindre les objectifs de sécurité intérieure à travers un élargissement de l'équation « *donnant-donnant* » à l'ensemble des dimensions de la coopération. Ainsi, toute relation plus étroite avec l'UE impliquera impérativement un alignement sur les politiques de l'UE dans le domaine des questions sensibles telles que les problèmes de corruption, ceux relatifs à l'immigration et aux frontières, le crime organisé, le terrorisme et la prévention des conflits.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En 2010, à l'occasion d'une conférence internationale sur la politique européenne de voisinage en Slovénie, un diplomate d'un pays sud-méditerranéen a déclaré qu'il lui était difficile de comprendre pourquoi son pays, dont l'accord d'association euro-méditerranéen venait d'entrer en vigueur, avait à se lancer dans une nouvelle négociation avec l'UE en vue de « conclure » un plan d'action dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage mise en place après le cinquième élargissement de l'UE. Le témoignage de ce diplomate renvoie clairement à la question de l'intérêt de s'engager en permanence dans de nouvelles initiatives avec les Pays Méditerranéens du Sud et témoigne de la superposition des cadres et de l'absence de stratégie cohérente et stable de la part de l'UE envers la Méditerranée.

Ce travail s'est focalisé sur une problématique précise, celle d'étudier les transformations des relations euro-méditerranéennes en place depuis la Déclaration de Barcelone de 1995 à la suite du cinquième élargissement. Il a cherché à définir le résultat des interdépendances entre les différentes politiques de l'UE, sous le nom de cadres euro-méditerranéens de voisinage, comme étant le résultat de l'impact des initiatives post-élargissement telles que la PEV, mais aussi l'UpM, sur les relations euro-méditerranéennes dans le cadre du PEM déjà en difficulté même avant 2004. Si la PEV fut conçue comme une réponse de l'UE aux défis de son cinquième élargissement, elle est aussi devenue une politique compensatrice des défaillances du cadre euro-méditerranéen. Bien que cette multiplication des initiatives autour du Bassin méditerranéen montre une réelle volonté de la part de l'UE d'entretenir des relations privilégiées avec la région Méditerranée, le résultat de cette superposition indique que cela n'a pas contribué à une amélioration substantielle de la dimension multilatérale euro-méditerranéenne. La mise en place d'outils de coopération efficaces a été rendue difficile en raison, d'une part, de la complexification des cadres à la fois multilatéraux et bilatéraux dans le contexte du résultat du métissage d'initiatives (PEV/PEM), et, d'autre part, de la combinaison de mécanismes à la fois intergouvernementaux et européens (PEM/PEV avec l'UpM).

En effet, dès le départ, la PEV s'est abstenue d'aborder la dimension multilatérale en la laissant au PEM. Le projet de la PEV a été dépourvu d'une vision stratégique multilatérale de l'Union envers ses voisins après son cinquième élargissement. Cela a conduit à l'abandon

progressif et implicite de la recherche d'une approche globale des voisins du Sud. L'approche de la PEV s'est faite dans un cadre bilatéral avec une intensification progressive et continuelle de la différenciation sans réelle préoccupation de coopération multilatérale entre voisins. Pour les auteurs hostiles à cette stratégie de voisinage de l'UE, la PEV représente une triple régression par rapport au PEM avec la dilution de la dimension euro-méditerranéenne au profit d'un cadre englobant l'Europe de l'Est, l'affaiblissement de la dimension multilatérale et régionale au profit du bilatéral, et la marginalisation de la dimension humaine, culturelle au profit de l'économie et de l'approche sécuritaire[2009].

Ce travail a permis de constater que l'impact de la multiplication des initiatives et des politiques de l'UE en Méditerranée avec les cadres PEM, PEV et UpM n'a pas été bénéfique. La complexité de ces relations a affecté la visibilité de l'action même de l'UE dans la région rendant difficile d'en dégager les lignes directrices. Dès lors, l'espoir était que la décision prise de mettre en œuvre une troisième initiative telle que l'UpM au niveau euro-méditerranéen servirait à réviser la carte institutionnelle euro-méditerranéenne dans le sens de son renforcement. Or, l'échec rapide de l'UpM a confirmé l'allégation selon laquelle, même si la bilatéralisation introduite par la PEV risque de priver les relations d'une approche multilatérale et d'affaiblir leur unicité, la préservation du cadre communautaire du PEM est la garantie indispensable pour la dynamique des relations euro-méditerranéennes.

Arrivé au terme de cette étude, on ne peut que s'interroger sur la réelle valeur ajoutée de la politique post-élargissement sur ces relations. Certains auteurs se sont même légitimement demandé si les instruments juridiques existants n'étaient pas suffisants pour mener une telle politique d'autant qu'elle est mise en œuvre dans le cadre des accords existants, accords d'association avec les pays méditerranéens et accords de partenariat et de coopération (APC) avec les nouveaux voisins de l'Est [2010]. Dans le contexte méditerranéen, la PEV confirme la position définie tout au long de cette étude, à savoir qu'elle ne peut être efficace que si elle s'inscrit dans une perspective crédible de cohérence au niveau régional. Pour l'instant, il est encore tôt pour effectuer l'évaluation de la révision de la PEV après le Printemps arabe. Toutefois, lors de cette étude et vu les résultats obtenus, nous avons constaté qu'aucune

[2009] J.-Y. MOISSERON, *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition régionale*, *op. cit.*, p. 19-20.
[2010] A. BERRAMDANE, « La politique de voisinage de l'Union européenne », *in Voisinage et bon voisinage, à la croisée des droits, interne, international et communautaire*, Ouvrage composé ss dir. C. SCHNEIDER, CEJM/CESICE, 2009, p. 31.

modification de l'offre de la PEV ne pourrait se substituer à la nécessité d'une redéfinition d'une approche stratégique en Méditerranée[2011].

Or, une telle situation est insatisfaisante du point de vue de la cohérence et de la visibilité de l'action de l'UE, celle-ci se structurant, par essence, autour de plusieurs politiques de nature différente à savoir PEM, UpM et PEV. Elle peut pousser à une redéfinition de plus – qui reste nécessaire devant les multiples blocages politiques à l'intérieur de l'UE avec les voisins, et le cas échéant entre les voisins eux-mêmes. Dès lors, la recherche d'une alternative à la stagnation n'est pas si simple : si la sauvegarde de la situation comme telle n'amène pas de résultats satisfaisants, la multiplication des révisions perturbe tout l'ordre juridique euro-méditerranéen. Les objectifs de l'UE doivent être clarifiés, l'équilibre avec l'Est doit être défini, l'UE doit décider si elle veut rester sur l'unification de son voisinage ou opter pour sa différenciation. Si la voie de la PEV privilégie la bilatéralisation et la différenciation, cette étude a démontré le besoin de combiner les options bilatérales et multilatérales en s'appuyant sur une stratégie globale à la fois bilatérale, sous-régionale et multilatérale[2012]. Dans ce sens deux propositions pourraient optimiser la cohérence de l'action de l'UE.

La première proposition est de redonner une plus grande visibilité au cadre régional et sous-régional méditerranéen. En effet, vu le scepticisme de la région Méditerranée, même si le renforcement des relations bilatérales dans le cadre de la PEV a permis de raffermir et d'enrichir les relations euro-méditerranéennes, la redéfinition de la dimension multilatérale est déterminante pour aboutir à « *une région propice au développement, à la démocratie et à la paix* »[2013]. Cela ne devrait pas passer par le développement d'une dimension politique régionale ou bi-régionale mais plutôt par la redéfinition de la dimension multilatérale en réhabilitant les lignes directrices de la Déclaration de Barcelone. Le Directeur Moyen-Orient et Méditerranée du sud des Relations extérieures de la Commission européenne expliquait en 2005 que « *contrairement à certains avis mortuaires, le Processus de Barcelone n'est pas mort. Il est bien vivant et en bonne santé, et il est nourri mutuellement par la Politique de*

[2011] J. VAQUER I FANES, « La nouvelle Tunisie dans la politique européenne de voisinage », *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé,* (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la *Revue Trimestrielle Études Internationales* n° 120 3/2011, octobre 2011, p. 55.
[2012] E. LANNON, J.-B. DE MACEDO et Á. DE VASCONCELOS, « Maroc-UE : Vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV », Papiers IEMed, *préc*., p. 15.
[2013] A. DE VASCONCELOS, L'Union pour la Méditerranée ou l'impasse politique, *préc*., p. 184.

Voisinage »[2014]. L'importance de l'attachement à la dimension euro-méditerranéenne du Processus de Barcelone se justifie encore plus avec l'impasse de l'UpM, une impasse due à la fois au blocage politique, à l'ambiguïté institutionnelle et juridique (nature intergouvernementale de l'UpM et de son Secrétariat) et à la modestie de projets sectoriels dépourvus de toute approche politique stratégique. Ceci signifie qu'en réalité, une meilleure visibilité de l'action de l'UE doit passer par une rupture avec l'expérience de l'UpM : il faut trouver un arrangement selon lequel les institutions et les projets de l'UpM seraient englobés par le cadre multifonctionnel du PEM. De plus, par souci de cohérence, faire prévaloir l'approche de Barcelone permettrait de mettre fin aux tentatives unilatérales de certains États membres comme lors de l'expérience de l'UpM.

Il n'en demeure pas moins que, même si la PEV a marginalisé certains aspects du partenariat – et continuera à le faire –, elle est incapable, objectivement, de se substituer au PEM ou d'agir à sa place. En raison de son caractère hétérogène qui s'adresse à des régions différentes, il subsiste la carence essentielle d'une éventuelle évolution et elle reste incapable de tisser une politique multilatérale homogène avec tous les voisins. Le Processus de Barcelone a solidement renforcé, voire construit, une visibilité qui dépasse le cadre classique d'une simple coopération et va vers de nouveaux aspects à caractères identitaires euro-méditerranéens[2015]. Même si le PEM n'a pas atteint ses objectifs, l'identité est parvenue à s'imposer et semble être difficile à abandonner ; aucun des acteurs n'a réussi ou souhaité le faire. Pour cela, l'aspect euro-méditerranéen reste et restera à moyen et long terme, un outil de base pour gérer les relations avec les voisins du Sud malgré toutes les carences observées. Toutefois, il reste difficile de « *créer une unique couverture multilatérale des trois régions différentes et par conséquent présentant des agendas extrêmement divers dans leur approche de l'association avec l'Union* »[2016].

À long terme, si l'idée d'une dimension multilatérale de la PEV semble incontournable, la réflexion devrait se rapporter à la nature du cadre institutionnel et établir une approche à double casquette : d'une part veiller à maintenir en place l'approche essentiellement bilatérale basée sur la méthodologie de l'adhésion, d'autre part, mettre en

[2014] C. LEFFLER, « L'évolution et non pas la révolution : Le Processus de Barcelone dix ans après », *in Dix ans du Processus de Barcelone*. Bilan et perspectives, Dossier IEMed 2005, p. 64.
[2015] F. SENDOGORTA, « Une année de débats et de clarifications », *Annuaire de la Méditerranée IEMed 2008*, publication IEMed 2008, p. 165.
[2016] *Ibid.*

place un cadre multilatéral fidèle à la philosophie originelle du Processus de Barcelone, qui viendrait compléter le cadre institutionnel bilatéral et non pas le remplacer.

La deuxième proposition est de présenter une offre qui prenne en considération les changements dans la région avec une ouverture régionale redéfinie suite aux mutations dans le Monde arabe. Concrètement, les pays du Sud dépourvus de toute perspective d'adhésion (chose espérée, même à long terme, par certains voisins de l'Est) sauront que la contrepartie reprise dans la première Communication permettra ainsi de donner à la méthodologie de la PEV (différenciation, co-appropriation et conditionnalité positive) toute son efficacité. Une partie de la doctrine affirme que « *si la perspective de rejoindre l'Europe est séduisante, celle d'appartenir à son voisinage ne l'est pas* »[2017]. La PEV est une opportunité de renforcement qualitatif des relations euro-méditerranéennes, elle est présentée comme l'offre la plus généreuse jamais proposée par l'UE à des pays non candidats à l'adhésion. Les perspectives ouvertes par cette politique peuvent se concrétiser juridiquement à travers une révision et/ou une évolution du cadre euro-méditerranéen. Le PEM n'avait pas besoin, dans l'absolu, d'une nouvelle politique pour renforcer les relations avec les PMS et pouvait s'épargner un alourdissement avec une nouvelle politique complémentaire[2018]. Toutefois, la PEV ayant déjà été mise en place, l'enjeu est de permettre à ce métissage avec le PEM d'optimiser le processus du développement des relations de l'UE avec la Méditerranée.

Le besoin est imminent et incontournable pour l'UE de redéfinir d'une façon plus courageuse la contrepartie incitative, comme cela a été mentionné par l'approche de Prodi « Tout sauf l'adhésion » pour les pays de Sud et notamment pour les pays en voie de démocratisation après le Printemps arabe dans un double objectif. L'amélioration conséquente de l'incitation et de la contrepartie pourrait contribuer efficacement au soutien des processus de démocratisation en cours. Seule la volonté de mettre sur la table une offre généreuse envers les voisins, même dépourvue de toute perspective d'adhésion, serait capable de redonner toute

[2017] D. LYNCH, « La nouvelle dimension orientale de l'Union élargie », Institut d'Études de Sécurité de l'UE, cahier Chaillot, n° 64, Paris septembre 2003 p. 55.

[2018] Au niveau des objectifs fixés par le PEM « paix, stabilité, sécurité » et par la PEV « stabilité, sécurité, prospérité ». De même le PEM couvre tous les domaines de coopération inscrits dans la PEV notamment avec la nature globale et multifonctionnelle de la Déclaration de Barcelone et ses trois volets avec les accords d'association. Le conseil d'association ou les sous-comités ont les compétences et la capacité politique et juridique pour élaborer des programmes de travail, documents comme le plan d'action qui fixent des actions concrètes et des objectifs. Au niveau de l'élargissement des domaines de la coopération, rien n'empêchait la signature des accords sectoriels dans les domaines de la JAI. Pour les approfondissements des relations économiques qui dépassent la coopération vers l'intégration dans le marché intérieur, des négociations devaient être entamées avec chacun des pays pour ouvrir cette voie à travers la révision, le complément ou le dépassement des accords d'association.

l’efficacité à la dynamique et à la méthodologie de la PEV. Si cet engagement de la part de l’UE est accompagné par une réelle volonté de réformes de la part des pays partenaires, cela pourrait les conduire à s’engager pleinement dans le renforcement des relations avec l’UE. La vigilance de la part de l’UE doit être maintenue contre toute dérive autoritaire ou régression démocratique à travers la volonté d’avoir recours à la conditionnalité dans les accords d’association mais aussi à travers la mise en place de mécanismes d’évaluation capables de suspendre ou d’arrêter les programmes de coopération dans le cadre de la PEV.

BIBLIOGRAPHIE

I. Documents de l'Union européenne

A. Les Traités

- Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée), Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), C 325/33 du 24. 12. 2002.
- Traité sur l'Union européenne (version consolidée), Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), C 325/5 du 24. 12. 2002.
- Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Journal officiel de l'Union européenne C310 du 16. 12. 2004.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), Journal officiel de l'Union européenne C 326/47 du 26.10.2012
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), Journal officiel de l'Union européenne C 326/47 du 26.10.2012

B. Documents du Conseil de l'Union européenne

1) Actes conventionnels

a) Accords d'association

- Accord euro-méditerranéen intérimaire établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'OLP, d'autre part. Journal officiel L 187, 16 juillet 1997.
- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part. Journal officiel L 097, 30 mars 1998
- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume de Maroc, d'autre part. Journal officiel L 70/2, 18 mars 2000
- Accord d'association euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et Israël, d'autre part. Journal officiel L 147, 21 juin 2000
- Accord d'association euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part. Journal officiel L 129,15 mai 2002.
- Accord d'association euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et République arabe d'Égypte d'autre part. Journal officiel L, 30 septembre 2004
- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et, la République libanaise, d'autre part. Journal officiel L 143/2, 30 mai 2006.
- Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part. Journal officiel L 265/2 - 10 octobre 2005.

b) Accords de coopération
- Accord de coopération CEE- République Algérienne démocratique et populaire, JOCE L 263 du 27 septembre 1978.
- Accord de coopération CEE- Royaume de Maroc, JOCE L 264 du 27 septembre 1978
- Accord de coopération CEE- République tunisienne, JOCE L 265 du 27 septembre 1978
- Accord de coopération CEE- République arabe d'Égypte, JOCE L 266 du 27 septembre 1978
- Accord de coopération CEE- Royaume hachémite de Jordanie, JOCE L 268 du 27 septembre 1978
- Accord de coopération CEE-République libanaise, JOCE L 267 du 27 septembre 1978
- Accord de coopération CEE- République syrienne arabe, JOCE L 269 du 27 septembre 1978.

2) Règlements

- Règlement n° 1763/92 du Conseil du 29 juin 1992 « relatif à la coopération intéressant l'ensemble des PTM », JOCE n° L 181.
- Règlement (CE) N° 1488/96 du 23 juillet 1996 relatif aux mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la reforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Journal officiel n° L 189.
- Règlement (CE) n° 780/98 du 7 avril 1998 modifiant le règlement (CE) n° 1488/96 en ce qui concerne la procédure à suivre pour adopter les mesures appropriées lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite des mesures d'appui en faveur d'un partenariat méditerranéen.
- Règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil du 29 avril 1999 fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopérations au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'état de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, JO L 120 du 8.5.1999.
- Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 modifiant le
- Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JO L 310 du 9.11.2006.
- Règlement (UE) n° 2011/442 du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie JO L 121/1

3) Conclusions du Conseil de l'Union européenne

- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, du 18 novembre 2002, 2463e session, PRES/02/350.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, « *Politique européenne de voisinage – Conclusions du Conseil* », juin 2004, communiqué de presse 089/04 (presse 95).
- Conclusion du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, 2518, 10369/03 (presse 166), Luxembourg 16/06/2003.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, du 13-14 décembre 2004.

- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI: liberté, sécurité et justice au niveau mondial, doc. 14366/3/05, REV 3
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures soumises à l'attention du Conseil européen sur du 18 et 19 juin 2007, 11016/07 NIS 157 COEST 211 MED 26, « *Le renforcement de la politique européenne de voisinage »*
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures sur la politique européenne de voisinage 25 avril 2005, Bulletin de l'Union européenne, n° 4.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures *Renforcement de la politique européenne de voisinage - Rapport de la présidence et conclusions du Conseil*, doc. 10874/07, 18/19 juin 2007.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures sur le Renforcement des relations bilatérales de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens, 2915e session du Conseil des Relations Extérieures, Bruxelles, les 8 et 9 décembre 2008.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures sur la Syrie du 23 juillet 2012, 12830/12.
- Conclusions du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, le 15 octobre 2012, 1/14793, PRESSE 420.
- Conclusions du Conseil de l'UE des Affaires générales et relations extérieures, 10189/04 (Presse 195).

4) PESC

- Décision 94/276/PESC du Conseil du 19 avril 1994 « Concernant une action commune, adoptée par le Conseil et sur la base de l'art J 3 du Traité sur l'Union européenne, à l'appui du processus de paix au Moyen-Orient », JOCE n° L 119 du 7 mai 1994.
- Position commune du 20 novembre 1995 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative au Nigeria (95/515/PESC).
- Action commune adoptée le 25 novembre 1996 (96/676/PESC), JO L 315 du 4 décembre 1997.
- « Stratégie commune de l'Union européenne pour la Méditerranée » 2000/458/PESC JO L 183 du 22.07.2000.
- Position commune 2006/625/PESC du Conseil du 15 septembre 2006 concernant l'interdiction de vendre ou de fournir des armes et du matériel connexe, ainsi que de fournir des services y afférents à des entités ou à des individus situés au Liban, conformément à la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité des Nations unies
- Position commune 2005/888/PESC du Conseil du 12 décembre 2005 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes soupçonnées d'être impliquées dans l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais M. Rafic Hariri
- Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JO L 121/11.

C. Conseil européen

1) Conclusions du Conseil européen

- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague du 21 et 22 juin 1993, Bull. CE /1993.

- Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Essen, 9 et 10 décembre 1994.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Vienne 11-12 décembre 1998.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne, Juin 1999, Conclusions de la présidence.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Santa Maria de Fiera, 19 et 20 juin 2000 relative à l'adaptation d'une stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, 12 et 13 décembre 2002, Bruxelles, le 29 janvier 2003 (31.01), 15917/02 POLGEN 84.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique, 19 et 20 juin 2003. « Une Europe sûre pour un monde meilleur », S1038/03.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, 16 et 17 octobre 2003.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, 12 et 13 décembre 2003 (5381/04).
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, 25 et 26 mars 2004.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, 10679/2/04 REV 2 CONCL 2.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles, 16 et 17 décembre 2004.

2) PESC

- *« Renforcement du partenariat entre l'UE et le monde arabe* », présenté par le Haut représentant de la PESC Javier SOLANA, le Président de la Commission Romano PRODI et le membre de la Commission européenne Christopher PATTEN au Conseil européen de Thessalonique (19/20 juin 2003), D(2003) 10318.
- « Une Europe sûr dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité », Document adopté lors du Conseil européen le 12 décembre 2003, Décision PESC 787 du 8 décembre 2003, 15 895/03,14 p. Bruxelles, le 12 décembre 2003 (Non publié au Journal officiel).
- Décision 2004/763/PESC du Conseil européen du 5 novembre 2004 modifiant la stratégie commune 2000/458/PESC à l'égard de la région méditerranéenne afin d'en proroger la période d'application.

D. Commission des Communautés européennes/ de l'UE

1) Communications de la Commission européenne

- Communication de la Commission « Vers une politique méditerranéenne rénovée », Bruxelles, le 17 novembre 1989, SEC(89) 1961 final et SEC (90) 812 final du 1er juin 1990.
- Communication de la Commission au Conseil « sur la mise en œuvre des mesures relatives aux échanges commerciaux dans le cadre de la politique méditerranéenne rénovée », COM (91) 179 final.
- Communication « De l'acte unique à l'après Maastricht », COM (92) 179 final du 11 février 1992.
- Communication de la Commission sur « l'avenir des relations entre la Communauté et le Maghreb », SEC(92) 401 du 30 avril 1992.
- Communication de la Commission sur « l'avenir des relations et de la coopération entre la Communauté et le Moyen-Orient », COM(93) 357 final du 8 septembre 1993

- Communication de la Commission sur « Soutien de la Communauté au processus de paix au Moyen-Orient », COM(93) 458 final du final du 29 septembre 1993
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative au « Renforcement de la Politique Méditerranéenne de l'UE: établissement d'un Partenariat euro-méditerranéen », C0M(94) 427 final du 19 octobre 1994.
- Communication de la Commission sur « le renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE », COM (95) 72 final du 8 mars 1995.
- Communication de la Commission sur « la prise en compte des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers ». COM(95) 216.
- Communication de la Commission, « L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme de Rome à Maastricht et au-delà, COM (95) 567.
- « Rôle de l'Union Européenne dans le processus de paix et assistance future au Proche-Orient » COM (97)715 final du 16 janvier 1998.
- Communication de la Commission, « Un nouvel élan pour le processus de Barcelone », COM(2000) 497 final du 6 septembre 2000.
- Communication de la Commission, « Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers », COM(2001) 252 final.
- Communication de la Commission, « Le dialogue UE-Afrique », COM(2003) 316 final.
- Communication de la Commission, « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », COM (2003) 393 final du 1er juillet 2003.
- Communication de la Commission, « L'Europe élargie - Voisinage ; un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM(2003) 104 final du 11 mars 2003
- Communication de la Commission, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine de droit de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens-Orientations stratégiques », COM(2003) 294 final.
- Communication de la Commission sur le partenariat stratégique UE-Russie, COM (2004) 106 du 9 février 2004.
- Communication de la Commission, « Politique européenne de Voisinage, Document d'orientation », COM(2004) 373 final du 12 mai 2004.
- Communication de la Commission, Politique européenne de voisinage, rapport par pays, Liban, COM (2005)72 final du 2 mars 2005.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen « Dixième Anniversaire Du Partenariat euro-méditerranéen: un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années », COM(2005) 139 final.
- Communication de la Commission, « une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », COM(2005) 491 final.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, COM (2006) 726 final du le 4 décembre 2006,
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires, COM (2006) 724 final du la 4 décembre 2006.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant « la synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale » COM(2007) 160 final du 11 novembre 2007.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur la préparation de la conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères de Lisbonne, COM(2007) 598 final.
- Communication de la Commission relative à une politique de voisinage vigoureuse, COM(2007) 744 final du 05 décembre 2007.
- Communication de la Communication au Conseil et au Parlement européen : « Une politique européenne de voisinage forte », COM(2007)774 du 5 décembre 2007.
- Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil, « Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée COM », Bruxelles, 20/05/08, COM(2008) 319/4.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le Partenariat oriental, COM(2008) 823 final du 3 décembre 2008.
- Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007 », COM (2008) 164.
- Communication de la Commission, « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008 », Bruxelles, COM(2009) 188.
- Communication de la commission au Parlement européen et au conseil bilan de la politique européenne de voisinage, COM (2010) 207.
- Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM (2011) 200 final.
- Communication Conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM(2011) 303 du 25 mai 2011.
- Communication de la Commission au Parlement et au Conseil au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage », JOIN(2012) 14 final.

2) <u>Propositions de la Commission européenne</u>

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat, le 29.9.2004 COM(2004) 628 final (COD).
- Proposition de la Commission relative à une décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États Membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses EM, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre de plan d'action UE-Ukraine, le 9.12.2004, COM(2004) 791 final.
- Proposition de la Commission relative à une décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États Membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses EM, d'une part, et la République de Tunisie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre de plan d'action UE-Tunisie, le 9.12.2004, COM (2004) 792 final.
- Proposition de la Commission relative à une décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États Membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses EM, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, en ce

qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre du plan d'action UE-Maroc, le 5.1.2005, COM(2004) 788 final/2
- Proposition de la Commission relative à une décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États Membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses EM, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre de plan d'action UE- Égypte, le 07.06.2008, COM (2006) 282 final.
- Proposition de la Commission relative à une décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États Membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses EM, d'une part, et la Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre de plan d'action UE- Jordanie, le 9.12.2006, COM (2004) 796 final.
- Proposition de la Commission relative à une décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États Membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses EM, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre de plan d'action UE-Liban, le 5.7.2006, COM (2006) 365 final.

3) Documents de travail des services de la Commission

- Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie {COM (2004) 373 final}, 12.5.2004 SEC(2004) 570
- Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur l'Ukraine {COM (2004) 373 final}, 12.5.2004 SEC (2004) 566.
- Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur le Maroc, 12.5.2004 SEC (2004) 569.
- Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur le Liban {COM (2005) 72 final}, 2.3.2005 SEC (2005) 289/3.
- Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, SEC(2006) 1504/2, {COM(2006) 726 final}, le 4 décembre 2006.
- Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, Rapport intérimaire de la (PEV) Jordanie, COM(2006) 726 final.
- Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé, DG E V, 13653/08.
- Document de travail des services de la commission accompagnant la communication de la commission au Parlement européen et au conseil, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008, Rapport de Suivi Maroc, SEC (2009) 520/2.
- Document de travail des services de la commission accompagnant la communication de la commission au Parlement européen et au conseil, Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008, Rapport de Suivi Ukraine, SEC (2009) 515/2.
- Document de travail conjoint des services : Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2010, Rapport pays : Maroc, {COM(2011) 303, SEC(2011) 651.

4) Autres documents

a) Les Plans d'action de la PEV

- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE – Azerbaïdjan
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/azerbaijan_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE – Arménie
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE – Egypte
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE – Géorgie
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE – Israël
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE - Jordanie,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/jordan_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE - Liban,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE - Maroc,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE – Moldavie
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE - Tunisie,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/tunisia_enp_ap_final_fr.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE – Palestine
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/2013_eu_pa_action_plan_en.pdf
- Politique européenne de voisinage : Plan d'action UE - Ukraine,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf

b) Documents de l'Instrument Européen de voisinage et de Partenariat (IEVP)

- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Document de stratégie régionale (2007-2013) et Programme indicatif régional pour le partenariat euro-méditerranéen :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_fr.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Programme de la de la zone orientale, Document de stratégie (2007-2013) :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_fr.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Programme indicatif pour la zone orientale, (2007-2010) :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rip_fr.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Programme Interrégionale, Document de stratégie (2007-2013) et Programme indicatif :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_interregional_fr.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Coopération transfrontalière, Document de stratégie (2007-2013) et Programme indicatif régional :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_fr.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *République Libanaise, Document de stratégie par pays (2007-2013) et Programme indicatif national :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_lebanon_fr.pdf

- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Tunisie, Document de stratégie par pays (2007-2013) et Programme indicatif national :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_tunisia_fr.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Égypte, Document de stratégie par pays (2007-2013) et Programme indicatif national :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_egypt_en.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Jordanie, Document de stratégie par pays (2007-2013) et Programme indicatif national :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_jordan_en.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Maroc, Document de stratégie par pays (2007-2013) et Programme indicatif national :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_morocco_fr.pdf
- Instrument Européen de voisinage et de Partenariat : *Ukraine, Document de stratégie par pays (2007-2013) et Programme indicatif national :*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_fr.pdf
- Instrument européen de voisinage et de partenariat programme indicatif national de la Géorgie », 2007 – 2010.
- « Le nouvel instrument de la politique européenne de voisinage : un soutien accru aux partenaires de l'UE » :
http://www.enpi-info.eu/main.php?id=27368&id_type=1

c) Documents du programme MEDA

- MEDA Democracy Evaluation, final-report 96-97-98,
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/med/951460.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, *Liban Document de stratégie par pays (2002-2006) et Programme indicatif national (2002-2004) :*
http://www.dellbn.ec.europa.eu/fr/eu_and_lebanon/02_06_fr.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, *Maroc Document de stratégie par pays (2002-2006) et Programme indicatif national (2002-2004 :*
http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/csp/02_06_fr.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, *Tunisie Document de stratégie par pays (2002-2006) et Programme indicatif national (2002-2004) :*
http://ec.europa.eu/external_relations/tunisia/csp/02_06_fr.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, *Égypte Document de stratégie par pays (2002-2006) et Programme indicatif national (2002-2004) :*
http://ec.europa.eu/external_relations/egypt/csp/02_06_en.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, *Document de stratégie régional (2002-2006) et Programme indicatif régional (2002-2004) :*
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, Programme Indicatif Régional 2005-2006 : http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/rsp/meda_nip05_06_fr.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, Liban Programme Indicatif National 2005-2006 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127802.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, Maroc Programme Indicatif National 2005-2006 : http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/csp/nip_05_06_fr.pdf
- Partenariat Euromed MEDA, Égypte Programme Indicatif National 2005-2006 : http://ec.europa.eu/external_relations/egypt/csp/egypte_nip05_06_fr.pdf

- Partenariat Euromed MEDA, Tunisie Programme Indicatif National 2005-2006 : http://ec.europa.eu/external_relations/tunisia/csp/tunisie_nip05_06_fr.pdf

d) Divers

- Le processus de Barcelone- 5 ans, Commission européenne, 1995.
- Le processus de Barcelone, le partenariat euro-méditerranéen, synthèse 2001.
- Le Dialogue des Cultures et des Civilisations dans Le Processus de Barcelone: Commission européenne Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2002, 24 p.
- Le partenariat euro-méditerranéen et les activités régionales MEDA Juin 2002, Commission européenne Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2002.
- Le processus de Barcelone Le partenariat Europe-Méditerranée Synthèse 2001, Commission européenne Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2002.
- La Politique européenne de voisinage – Travailler ensemble Commission européenne Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007.
- Rapport Euromed de la Commission européenne, DG Europaid Office de coopération, n° 73, 24, mars 2004, pp. 1-6
- Rapport sur « *Le dialogue entre les peuples et les cultures dans l'espace euro-méditerranéen* », Rapport du groupe des Sages créé à l'initiative du président de la Commission européenne, Euromed report, édition n° 68 du 2 décembre 2003, pp. 1-46

E. Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)

- Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 31 mars 1971. Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes : Accord européen sur les transports routiers, Affaire 22-70, pp 264-284
- Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 30 avril 1974. R. & V. Haegeman contre État belge. Demande de décision préjudicielle: Tribunal de première instance de Bruxelles - Belgique. Affaire 181-73, pp 450 – 465
- Arrêt de la Cour du 30 septembre 1987. - Meryem Demirel contre Ville de Schwäbisch Gmünd., Demande de décision préjudicielle: Verwaltungsgericht Stuttgart - Allemagne. - Accord d'association CEE-Turquie - Libre circulation des travailleurs. - Affaire 12/86, pp 3747 – 3755.
- Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 21 janvier 1993. - Deutsche Shell AG contre Hauptzollamt Hamburg-Harburg. Aff. C-188/91, pp. I. 382 – I. 392
- Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 6 juin 1995. Ahmet Bozkurt contre Staatssecretaris van Justitie. Demande de décision préjudicielle: Raad van State - Pays-Bas. Accord d'association CEE/Turquie - Décision du conseil d'association - Libre circulation des travailleurs - Chauffeur international de camion - Incapacité de travail permanente - Droit de demeurer. Affaire C-434/93, pp. I. 1492 – I. 1508

F. Parlement européen

1) Résolutions du Parlement européen

- Résolution portant sur les derniers développements de la politique méditerranéenne communautaire, JO n° C 7 du 12/04/1973, p.36.
- Résolution portant sur les conséquences de l'élargissement de la Communauté européenne pour ses relations avec le bassin Méditerranée, JO C 19 du 12/04/1973, p.34.
- Résolution portant avis du Parlement sur le projet de règlement du Conseil portant conclusion d'un accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République libanaise, JO C 266 du 7/11/1977, p 18.
- Résolution sur « la politique méditerranéenne de l'Union européenne dans les perspectives de la conférence de Barcelone JO C 287 du 30.10.1995, p. 121.
- Résolution du Parlement sur « les droits de l'homme en 1995 et 1996 et la politique de l'UE en matière de droits de l'homme », JO C 20 de 20.1.1997.
- Résolution sur « la prise en compte du respect des principes démocratique et de droit de l'homme dans les accords entres les Communautés et les pays tiers », JO C 320 du 28.10.1997.
- Résolution du Parlement européen sur « la stratégie commune de l'UE arrêté par le conseil européen de Feira le 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne », 2000/2247 (COS).
- Résolution du Parlement européen sur l'accord avec l'Algérie adopté le 10 octobre 2002, B5-0489/2002.
- Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel du programme MEDA 2000 adopté le 3 juin 2003, P5_TA (2003) 0238
- Résolution du Parlement européen sur la conclusion de l'accord d'association avec la République libanaise, le 16 janvier 2003, P5_TA(2003)0019.
- Résolution du Parlement européen sur les zones régionales de libre-échange et la stratégie commerciale de l'Union européenne, le 3 juin 2003, P5_TA (2003)0237.
- Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne le 29 novembre 2011, (2005/2057(INI)).
- Résolution du Parlement européen sur la politique européenne de voisinage Commission des affaires étrangères, le 10 janvier 2006, P6_TA(2006)0028.
- Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2008 sur la situation en Égypte, P6-TA-2008-0023.
- Résolution du Parlement européen sur le Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, le 19 février 2009, P6_TA(2009)0077.
- Résolution législative du Parlement européen du 14 décembre 2011 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et le Royaume du Maroc A7-0394/2011.
- Résolution du Parlement européen du 7 avril 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage – dimension orientale, P7_TA-PROV(2011)0153.

2) Recommandations et avis

- Recommandation du Parlement européen sur la proposition de décision concernant la conclusion de l'accord d'association euro-méditerranéen entre la Communauté européenne et ses États membre d'une part, et la République libanaise, d'autre part, Final A5-0410/2002.
- Avis de la Commission des questions économiques et du développement, Doc. 10706, 4 octobre 2005.
- Recommandation de la commission de la pêche et l'avis de la commission des budgets A7-0394/2011.

3) Rapports

- Rapport sur l'Europe Élargie, Voisinage : un nouveau cadre de relations avec nos voisins de l'est et de Sud, la Politique européenne de voisinage, 7.11.2003, Final A5- 0378/2003.
- Rapport sur la Politique européenne de voisinage, 14.4.2005, Provisoire 2004/2166.
- Rapport sur la Politique européenne de voisinage, 7.12.2005, Final A6- 0399/2005.
- Rapport sur la conclusion des accords de réadmission à consulter sur : http://www.fidh.org/intgouv/ue/rapport/2003/dh3004f.pdf.
- Rapport du Parlement européen sur le renforcement de la politique européenne de voisinage (2007/2088(INI)), Commission des affaires étrangères, A6-0414/2007 26.10.2007.
- Rapport sur l'Union pour la Méditerranée, Parlement européen - Commission des affaires étrangères Rapporteur: Vincent PEILLON, (2009/2215(INI)), A7-0103/2010 du 20 mai 2010, pp. 1- 33
- RODIER C., « Analyse de la dimension externe des politiques d´asile et d´immigration de l´UE - synthèse et recommandations pour le Parlement européen », Parlement européen, Direction générale pour les politiques externes de l'UE, doc PE374.366, pp. 1-26

G. Comité des Régions

- Avis du Comité des Régions sur la Communication de la Commission, « L'Europe élargie - Voisinage ; un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM(2003) 104 final, et sur Communication de la Commission, Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage, COM (2003) 393 final du 1er juillet 2003, le 6 novembre 2003, Relex- 013.
- Avis du Comité des Régions du 14 avril 2005 sur la Communication de la Commission, « Politique européenne de Voisinage, Document d'orientations », COM(2004) 373 final, 13 mai 2005, Relex-022.

H. Comité économique et social

- Avis du Comité économique et social sur le "Partenariat euro-méditerranéen — Bilan et perspectives après cinq ans", Journal officiel des Communautés européennes, C 36, 08 février 2002
- Avis du Comité des régions sur:- la "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: L'Europe élargie — Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec

nos voisins de l'Est et du Sud", et- la "Communication de la Commission — Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage", Journal officiel de l'Union européenne, C 23, 27 janvier 2004
- Rapport d'information de la section spécialisée "Relations extérieures" sur « Le rôle des corps consultatifs dans l'établissement des accords d'association dans le contexte de la Politique européenne de voisinage », Rapporteuse: Giacomina CASSINA, 15 septembre 2005, REX/202 - CESE 520/2005 fin
- Avis du Comité économique et social européen sur la Politique européenne de voisinage, 5 juillet 2006, REX/204 – CES 968/2006.

I. Autres documents

- FEMIP Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat, Rapport annuel 2004, 06/2005 – FR.
- Secteur privé dans les pays partenaires méditerranéens, BEI 11/2005 – FR – QH-71-05-700-FR-C.
- L'assistance technique dans les pays partenaires méditerranéens, BEI 11/2005 – FR – QH-72-05-039-FR-C.
- Environnement et développement durable dans les pays partenaires méditerranéens, BEI 11/2005 – FR – QH-71-05-699-FR-C.
- FEMIP : vue d'ensemble des résultats 2005, BEI 03/2006 – FR QH-X1-06-003-FR-C.
- La FEMIP et les pays partenaires méditerranéens, BEI - 02/2007 – QH-71-05-053-FR-C.
- Conférence FEMIP 2007 : Les transferts financiers des migrants dans l'espace euro-méditerranéen : un levier pour le développement, EIB, Référence : 2007-024-FR, Date : 23/03/2007.
- Les financements de la FEMIP au Liban, BEI – 07/2007 – FR – QH-78-07-257-FR-C.
- Rapport général sur l'activité des Communautés européennes/ de l'UE, Direction générale de la communication Publications 1049 Bruxelles, Belgique, de 1995-2012.
- C. PATTEN et J. SOLANA, « lettre conjointe sur l'Europe élargie », Bruxelles, 7 août 2002. Texte disponible sur :
http//:europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/_0130163334_001en.pdf
- Foreign and Commonwealth Office, Lettre de Jack Straw à Josep Piqué, Londres, 28 janvier 2002 ; Regeringskansliet, Lettre de Ms. Anna Lindh [Ministre des Affaires étrangères] et M. Leif Pagrotsky [Ministre du Commerce international] à Josep Piqué, Stockholm, 8 mars 2002.
- Déclaration d'intention en vue de l'association à la Communauté économique européenne des pays indépendants appartenant à la zone franc, Acte final du Traité de Rome du 25 mars 1957, 11957A/AFI/CNF.
- Déclaration d'intention en vue de l'association à la Communauté économique européenne des pays indépendants appartenant à la zone Franc.
- Programme de 18 mois des présidences allemande, portugaise et slovène, Bruxelles, le 21 décembre 2006 (05.01) 17079/06.

- Note du Parlement européen concernant la Libye, Direction générale Politiques externes de l'Union), 17 février 2005, PE 156.196
- Convention européenne, Titre IX: L'Union européenne et son environnement proche. Note de transmission du Présidium à la Convention, CONV 649/03, 2 avril 2003.

II. Documents relatifs au Partenariat euro-méditerranéen

A) Déclarations et Conclusions des conférences et des réunions euro-méditerranéennes

- Déclaration du sommet de Paris (19 au 21 octobre 1972), Bulletin des Communautés européennes. Octobre 1972, n° 10.
- Déclaration de Barcelone adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne (27/28 novembre 1995), publiée dans Europe Documents, Bulletin Quotidien Europe n° 1964
- Déclaration Finale du Dialogue Parlementaire Euro-méditerranéen Bruxelles, 27 et 28 octobre 1998, http://www.medea.be/index.html?page=0&lang=fr&doc=282
- Déclaration finale de la deuxième session du Forum parlementaire euro-méditerranéen (Bruxelles, les 8 et 9 février 2001), http://www.europarl.europa.eu/conferences/euromed/pdf/conclusions_fr.pdf
- Déclaration finale du IV^{e} forum parlementaire euro-méditerranéen, Bari (Italie), 17 -18 juin 2002, www.medea.be/files/29.doc
- Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, le 25 mars 2004, Déclaration de l'eurodéputé Ingo Friedrich, Bulletin Quotidien Europe n° 9647.
- Déclaration finale du sommet sur 10^{e} anniversaire du Partenariat euro-méditerranéen, 28 novembre 2005, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/chairmans_statement_en.pdf
- Déclaration Commune du sommet de Paris pour la Méditerranée, Paris, 13 juillet 2008, publiée officiellement sur le site de la Présidence française de l'UE, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Declaration_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf
- Déclaration finale Marseille de la réunion des ministres des Affaires étrangères du Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, 3-4 novembre 2008.
- Déclaration conjointe du Sommet Union Européenne-Maroc, Grenade, Bruxelles, le 7 mars 2010 7220/10 (Presse 54).
- Déclaration finale du Conseil d'association UE-Tunisie du 19 novembre 2012, Conseil de l'UE, Presse 479, Bruxelles, le 19 novembre 2012 16435/12.
- Conclusion de la Première conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Barcelone, 27 et 28 novembre 1995. déclaration de Barcelone et programme de travail.
- Conclusion de la Deuxième conférence ministérielle euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères de La Valette, 15 et 16 avril : année ??? http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/index_fr.htm
- Réunion ad hoc des ministres euro-méditerranéens, Déclaration finale de Robin Cook, présidence britannique - Palerme, 4-5 juin 1998. À consulter sur : http://www.euromedi.org/francese/home/partenariato/conferenze/adhoc.asp
- Conclusion de la Troisième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Stuttgart, 15 et 16 avril 1999.
- Conclusion de la Quatrième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Marseille, 15 et 16 novembre 2000.

- Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, Conclusions de la présidence - Bruxelles, 5-6 novembre 2001.
- Conclusion de la Cinquième conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Valence 22 et 23 avril 2002 : http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/index_fr.htm.
- Conférence euro-méditerranéenne à mi-parcours des ministres des Affaires étrangères, Crète, 26-27 mai 2003.
- Conclusion de la Sixième conférence ministérielle euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères de Naples, 2 et 3 décembre 2003, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/78269.pdf
- Réunion à mi-parcours des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères de Dublin 5-6 mai 2004.
- Rencontre des ministres euro-méditerranéens des affaires étrangères pour préparer la célébration du 10e anniversaire de leur partenariat, La Haye, 29-30 novembre 2004.
- Conclusion de la Conférence euro-méditerranéenne des Ministre des Affaires étrangères de La Haye, 29 et 30 novembre 2004, 14869/04 (Presse 331).
- Conclusion de la Septième Conférence euro-méditerranéenne des Ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, 30 mai 2005.
- Programme de travail quinquennal, adopté lors du sommet marquant le 10e anniversaire du partenariat euro-méditerranéen, 27-28 novembre 2005, Euromed report n° 92.
- Huitième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères Tampere, 27-28 novembre 2006. 15921/1/06 REV 1 (Presse 344).
- Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Lisbonne, 5-6 novembre 2007.
- Conclusion de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne de Crète du 27 et 28 mai 2003, Euromed report n° 59.

B) Rapports et documents

- Rapport du groupe des sages crée à l'initiative du Président de la Commission européenne, le Dialogue entre les Peuples et les Cultures dans l'Espace euro-méditerranéen http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/publication/euromed_report68_fr.pdf
- Evaluation of the MEDA Democracy Programme 1996 – 1998, http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/reports/med/951460.pdf
- Le partenariat euro-méditerranéen et les activités régionales MEDA, Juin 2002
- From 'MEDA I' to 'MEDA II': What's New?, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/publication/special_feature21_en.pdf
- Le partenariat euro-méditerranéen et les activités régionales MEDA http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/brochures/infonotes_fr.pdf
- Plan d'action, annexé aux conclusions de la cinquième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, réunie les 22 et 23 avril 2002 à Valence. Disponible sur http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/val/action.pd
- Action Fiche for the southern Neighbourhood region programme Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING), à consulter sur : http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf
- Document de position du REMDH sur la politique européenne de voisinage en vue de la négociation de nouveaux instruments entre l'UE et ses partenaires méditerranéens, Avril 2009, A consulter sur le site du REMDH : www.euromedrights.org/fr/
- Conclusion du forum civil Euromed du Luxembourg mai 2005, www.euromedrights.com

III. Documents des Etats membres

- Appel de Rome pour l'Union de la Méditerranée de la France, de l'Italie et de l'Espagne, 20 décembre 2007, http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=1&press_id=821
- MARIANI T., « Rapport d'information sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne », Document d'information de l'Assemblée nationale, n° 3132,2006, pp. 1- 51
- Programme pilote pour une adaptation en faveur des pays de la Méditerranée du futur instrument de voisinage et de partenariat aux méthodes de la politique régionale de l'UE, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/relations-exterieures_853/partenariat-euro-mediterraneen_2208/nonpapier-franco-espagnol_10864.html
- Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour l'Union Européenne sur l'état d'avancement du partenariat euro-méditerranéen, Sénat français, Session ordinaire de 2001-2002 n° 121.
- Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le développement de la Politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne (COM [2004] 628 final / E 2725), Assemblée Nationale, le 7 juin 2006 n° 3132.
- Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les conditions de l'élargissement futur de l'Union européenne (COM [2004] 627 final / E 2724), le 7 juin 2006 n° 3133.
- Rapport d'information du Sénat Français, Par M. Jacques BLANC au nom de la Délégation pour l'Union européenne « sur la politique européenne de voisinage», n° 451, session extraordinaire de 2007-2008, pp. 1-48
- Rapport d'information sur le thème « Comment construire l'Union méditerranéenne », 5 décembre 2007, en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 31 juillet 2007, Commission des affaires étrangères, Assemblée nationale française.
- Avis et Rapport du Conseil Économique, Social Et Environnemental, « L'Union européenne et ses relations de Voisinage », N° 13 NOR : C.E.S. X09000113V, 2009.

IV. Doctrine

A. Ouvrages

1) Monographies

-A-

- ALLAND D., *Justice privée et ordre juridique international : Étude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Pedone, 1994, 592 p.

-B-

- BENSIDOUN A., CHEVALIER I., *Europe- Méditerranée : le Pari de l'ouverture*, Ed. Economica, Paris, 1994, 244 p.

- BERAUD P. et PERRAULT J.-L (ss la dir.), *Géo-économie de la coopération européenne - De Yaoundé à Barcelone*, ed. Maisonneuve et Larose, Paris, Coll. Économies en développement, 1999, 259 p.
- BERTONCINI Y. (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union Européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, 493 p.
- BIGO D. et TSOUKALA A. (eds.), *Illiberal practices of liberal regimes: the (in) security games*, Paris, Centre d'études sur les conflits, L'Harmattan, 204 p.
- BOSSE-PLATIERE I., *L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de l'action extérieure de l'UE*, Bruylant, Collection Droit de l'Union européenne, Thèses n° 11, Bruxelles, 2008, 860 p.
- BOURRINET J. (dir.) La Méditerranée - espace de coopération ? Actes du colloque d'Aix-en-Provence, en l'honneur de Maurice FLORY, coll. Ed. Economica, 1994, 372 p.

-C-

- CHAGNOLLAUD J.-P., *L'Europe et la Méditerranée*, Editions Confluences Méditerranée, Paris octobre 1994, 378 p.
- CHERGUI A., *La politique méditerranéenne de la France : entre diplomatie collective et leadership*, Edition l'Harmattan, Paris, 1997, 286 p.

-D-

- DAGUZAN J.-F. et GIRARDET R., *La Méditerranée, nouveaux défis*, Paris, 1995, 255 p.
- DE CHARETTE H., Pour un nouveau partenariat euro-méditerranéen 2005, Les cahiers de la convention démocrate, L'Harmattan, Paris, 2005, 184 p.
- DE WILDE D'ESTMAEL T., *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 445 p.
- DEWOST J.-L., BOURGEOIS J., et GAIFFE M.-A., *La Communauté européenne et les accords mixtes : Quelles perspectives?* Presses Interuniversitaires Européennes, 1997, 114 p.
- DOUCET D., *L'élargissement de l'Europe : un risque pour le Sud ?* ed L'Harmattan, Paris, 2001, 283 p.
- DUEZ D., *L'Union européenne et l'immigration clandestine: de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles. Édition de l'Université de Bruxelles, 2008, 288 p.
- DUMOULIN M. et DUCHENNE G. (Texte réunis par), *L'Europe et la Méditerranée*, Actes de la VI^{e} Chaire GLAVERBEL d'études européennes 2001-2002, PIE-Peter Lang, Bruxelles 2001, 329 p.

-E-

- EECKHOUT P., *External Relations of the European Union Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, 2004, 644 p.

-F-

- FIERRO E., « The EU's approach to human rights conditionality in practice », *International studies in human rights*, vol. 76, Kluwer law international, 2003, 421 p.
- FLAESCH-MOUGIN C, (dir.), 2009, Union européenne et sécurité. Aspects internes et externes, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 441 p.

-G-

- GALAD A, HOEKMAN B., *Regional partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements*, Ed. CEPR/ECES, London, 1997, 317 p.
- GOMEZ R., « Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership, Strategic Action in EU Foreign Policy? », Ashgate Publishing Company, London, 2003, 209 p.
- GRANELL F., *La Coopération au développement de la Communauté européenne*, Commentaire J. MEGRET, Études Européennes, xxxx2005, 475 p.

-H-

- HAKURA F.-S., *EU and Gulf Agreements*, Ed. Palladian Law Publishing, London 1999, 242 p.
- HARRIS D.-J. *Cases and materials on International law*, 7th ed., Sweet & Maxwell, 2004, 941 p.

-J-

- JACQUE J.-P., *Droit Institutionnel de l'UE*, Dalloz, 2011, 644 p.
- JOFFE G, (ss la dir de), *Perspective on development: The Euro-Mediterranean partnership*, Frank Cass Publishers, London, 1999, 282 p.

-K-

- KHADER B., *L'Europe et le monde arabe - cousins, voisins »*, Ed. Published, Quorum, Ceremac, Paris, 1992, 254 p.
- KHADER B., *L'Europe et la Méditerranée : géopolitique de la proximité*, L'Harmattan Académia, Paris 1994, 378 p.
- KAHDER B., *Le partenariat Euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone*, Cahiers de Confluences, L'Harmattan, 1997, 230 p.
- KHADER B., *Le grand Maghreb et l'Europe - Enjeux et perspectives*, Ed. Published, Quorum, Ceremac, Paris, 1999, 263 p.
- KHADER B *(dir), Le partenariat euro-méditerranéen vu de sud*, Centre tricontinental, 2001, l'Harmattan, Paris, 246 p.
- KHADER B., *L'Europe pour la Méditerranée De Barcelone à Barcelone* (1995-2008), Coédition Académia Bruylant, Bruxelles, mars 2009, 258 p.

-L-

- *L'Union européenne dans un monde e transformation*, Acte du Colloque, Bruxelles, (19-20 septembre 1996), Ed O.P.OC.E., Luxembourg, 1998, 786 p.
- LECHANTRE M. et SCHAJER D., *Le budget de l'Union européenne*, la documentation française, 2003, Paris, 171 p.
- LEVEAU R., JOLLY C., *Le partenariat euro-méditerranéen le dynamisme de l'intégration régionale, Rapport du Commissariat Général du Plan*, La documentation Française, Paris, 2000, 233 p.

-M-

- MARESCEAU M. et LANNON E., *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies - A Comprehensive Analysis*. Palgrave, Macmilian Press, New York, 2001, 403 p.

- *Méditerranée et Mer Noire : entre mondialisation et régionalisation,* Actes du Colloque 11, 12,13/09/1997, Antalaya, ed. L'Harmattan, 2000, Paris, 519 p.
- MOISSERON J.- Y., *Le partenariat euro-méditerranéen : L'échec d'une ambition régionale*, Publication des Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 168 p.

-N-

- NIGOUL C. « Menace en méditerranée », Fondation pour les études de défense nationale, Paris, 1987, 168 p.

-O-

- OSMAN F., PHILIP C., (ss la dir de*), Le partenariat euro-méditerranéen – Le processus de Barcelone ; Nouvelles perspectives,* Lyon, ed. Bruylant, 2003, 370 p.

-P-

- PAPKO A., *Les défis du Partenariat oriental : le cas du Belarus*, Département d'études européennes interdisciplinaires, 2010, Published by the Collège of Europe- Natolin Campus, Fundacja Kolegium Europejskie, Warszawa - Poland, 85 p.
- PETIT-LAURENT P., *Les fondements politiques des engagements de la Communauté européenne en Méditerranée,* Paris, PUF, 1976, 80 p.
- PETROVIC Drazen, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : A la recherche d'un concept*, Publication de L'institut universitaire de hautes études internationales - Genève, 2000, 304 p.
- PHINNEMORE D., *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1999, 166 p.
- PRIOLLAUD F.-X. et SIRITZKY D., Le Traité de Lisbonne, La documentation française, Paris, 2008, 526 p.

-R-

- RAPOPORT C., *Les partenariats entre l'Union Européenne et les États tiers européens : étude de la construction de l'Union Européenne à la structuration juridique de l'espace européen,* Collection : Droit de l'Union européenne, Bryulant, Bruxelles, 2011, 838 p.
- RHATTAT R., *La politique européenne de voisinage dans les pays de l'aire méditerranéenne*, Bryulant, Bruxelles, 2011, 348 p.

-T-

- TERPAN F., *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant 2003, La documentation française, Paris 2010, 118 p.
- THEBAULT V. et ELISABELDE B. (s. dir), *Géopolitique de l'Europe*, Paris, Nathan, 2009, 335 p.
- TOUSCOZ et autres, *La Communauté économique européenne élargie et la Méditerranée : quelle coopération ?*, PUF, Paris, 1982, 471 p.

-W-

- WHITE B., « Understanding European Foreign Policy", Palgrave, Macmilian Press, New York, April 2001, 208 p.

2) Contributions à des ouvrages collectifs

-A-

- ABDEL-HALIM A., « The Egyptian Perspective for Mediterranean Security and the Middle East », *in* S. HEGAZY (ed.), *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean,* Friedrich Ebert Stiftung, Cairo, 1998 pp. 17-27.
- ALLEMAND F., « La coprésidence de l'union pour la méditerranée : l'expression d'une volonté politique renouvelée », *in L'Union pour la méditerranée : pourquoi ? Comment ?,* Document de travail coordonné par Frédéric Allemand, Publications Fondation pour l'innovation politique, juin 2008, pp. 5-24
- ARBID W., « France-Liban : Une nécessaire entente cordiale », article dans *Méditerranée, Moyen-Orient Deux siècles de relations internationales,* sous la direction de W. ARBID, S. KANCAL, J-D. MIZRAHI, S. SAUL et V. TURCICA, L'Harmattan septembre 2003, pp.1-21.

-B-

- BELAICH F., « La Conditionnalité politique dans partenariat euro-méditerranéens », *in* « le Partenariat de l'UE avec les pays tiers-Conflits et convergences », ss la dir. de F.LABOUZ,, Ed. Bruylant, Paris, 2000, pp. 92-102.
- BERRAMDANE A., « La politique de voisinage de l'Union européenne », *in Voisinage et bon voisinage, à la croisée des droits, interne, international et communautaire,* Ouvrage composé ss dir. C. SCHNEIDER, CEJM/CESICE, 2009, pp. 29-52.
- BRANDTNER B., et ROSAS A., « Préférences commerciales et droits de l'Homme » *in* ALSTON P. (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp.727-751.
- BIAD A. W., *La dimension humaine de la sécurité dans le partenariat euro-méditerranéen, Le Partenariat de l'UE avec les pays tiers - Conflits et convergences*, ss la dir. de F. LABOUZ, Actes de séminaires (4.12.1998 et 18.06.1999), Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 73-87

-C-

- CANCIANI E., « European Financial Perspective and the European Neighbourhood and Partnership Instrument », European Institute of the Mediterranean, Mediterranean Yearbook 2007, pp. 148-152

-F-

- FLAESCH-MOUGIN C., *La procédure de conclusion des accords d'association, Le concept d'association dans les accords prouvé par la Communauté, Essai de clarification,* ss la direction de M.F Christophe TCHAKALOF, Bruylant, 1999. p.197-227.

- FLAESCH-MOUGIN C., *Les Acteurs des relations euro-méditerranéennes*, Mélanges en hommage à Guy ISAAC « 50 ans de droit communautaire », Presse de l'Université des Sciences Sociales, 2002 Tome 1, pp. 469-488.
- FLAESCH-MOUGIN C., « La conditionnalité dans les relations de l'Union européenne avec les États et groupements latino-américains », *in Collection rencontres européennes, Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amériques, Afrique,* Bruylant Bruxelles 2010, pp. 379-408.
- FLAESCH-MOUGIN C., « Existe-t-il un statut d'associé ? *in* Colloque annuel de la CEDECE à Rennes *L'État tiers en Droit de l'Union européenne,* Rennes 21 et 22 juin 2012, Edition Bryulant, Bruxelles (à paraitre).
- FLORE D., « Réflexion sur l'idée de la confiance mutuelle », *in* G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH (Ed), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'UE ?* Les Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Colloque Études européennes, Bruxelles, 2003, pp.133-146.

-G-

- GSTÖHL S., « Blurring Economic Boundaries? Trade and Aid in the EU's Near Abroad », *in* M. DIETER and G. SIEGLINDE (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2008, pp.133-162.
- GILLESPIE R., « Re-shaping the agenda? The internal politics of the Barcelona process in the aftermath of September 11 », *in* A JÜNEMANN, *Euro-Mediterranean Relations after September 11*, International, Regional, Domestic Dynamics, London, Franck Cass, 2004, pp. 21-35.

-H-

- HANF D. et DENGLER P., *Accords d'association, in* Commentaire Mégret (Publications de l'Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 2004), pp 293-338.
- HELLY, « L'UE, acteur international subsidiaire dans le Caucase », *in* F. PETITEVILLE et D. HELLY (dir), *L'Union européenne, acteur international,* Paris L'Harmattan Coll., Logiques politiques 2005, pp. 195-208.
- HITTI N., « New Security Challenges in the Mediterranean », in S. HEGAZY (ed.), *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean,* Friedrich Ebert Stiftung, Cairo, 1998, pp. 37-40.

-J-

- JEANDESBOZ J. « Définir le voisin : la genèse de la Politique européenne de voisinage » *in Construire le voisin*, édition Pratiques européennes, 66 (été 2007), pp.11-29.

-K-

- KHROUZ D., « Le Statut avancé et les perspectives du Maroc dans le projet euro-méditerranéen », *in L'Annuaire de La Méditerranée 2009 ; Le Statut avancé à l'épreuve de l'Union pour la Méditerranée ?,* Groupement d'Etudes et de Recherche sur la Méditerranée Publication Fondation Friedrich Ebert, 2009, pp.15-24.

- KRATOCHVIL P. et LIPPERT B., « Improving the Cost/Benefit Balance of the ENP for the EU's Eastern Partners », in *The European Neighbourhood Policy: Challenges and Prospect*s, edited by Graham AVERY and Yvonne NASSHOVEN, Trans-European Policy Studies Association, 2008, pp. 43-57.

-L-

- LANNON E., « Les clauses de l'accord euro-marocain d'association relatives à l'immigration illégale et la problématique des accords de réadmission », *in* H. BOUSETTA, S. GSIR et M. MARTINIELLO (s. dir), *Les migrations marocaines vers la Belgique et l'Union européenne : regards croisés*, Bilbao, Publications de l'Université de Deusto, 2005, pp. 57-80.
- LANNON E., « Co-développement deux principes clefs de relations extérieures de l'UE élargie », *in Le droit de l'Union européenne en principes- Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux,* Ed Apogée, Rennes, 2006, pp.727 – 765.
- LANNON E., « La Dimension "sécurité et défense" de la politique européenne de voisinage », *in L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*. Éditions Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 181-208.
- LEONARD S., « La Stratégie Commune de l'Union Européenne à l'Egard de la Région Méditerranéenne », in DUMOULIN, M. et DUCHENNE G. (eds) L'Europe et la Méditerranée. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 281-300.

-M-

- MARESCEAU M., « EU Enlargement and EU Common strategies on Russia and Ukraine: An ambiguous yet Unavoidable Connection », in Hillion Edition, *EU enlargement: A legal approach* (Hart, Oxford, 2004), pp. 181-220.
- MATUSZEWICZ R., « Vers la fin de l'élargissement ? », *in* L. BEURDELEY, R. de LA BROSSE, F. MARON (dir.), *L`Union Européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quel avenir pour le nouveau voisinage de l`Union?*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 103-117.

-N-

- NIKOLOV K. « Political Dialogue in the Europe Agreements and Beyond », *in* NIKOLOV Krassimir. (ed.): Bulgaria in an Integrated Europe – Edition 1996/1997, Centre for European Studies – Sofia, 1998, pp. 52-74

-P-

- PARDO S., 2005, 'The Euro-Mediterranean Neighbourhood Space: Outline for a New Institutional Structure' in Roberto Di Quirico (ed.), *Europeanisation and Democratisation: Institutional Adaptation, Conditionality and Democratisation in EU's Neighbour Countries* (Florence: Italian Institute for Human Sciences and European Press Academic), pp. 237-260
- PERRIN S., « Quel cadre juridique pour des futurs accords PNR » *in Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Collection Rencontres Européennes (dir.) C. FLAESCH-MOUGIN, Bruylant Bruxelles 2009, pp.163- 184.

- PRIMATOROVA A., « In search of two distinct tracks for non-EU Europe and the European Neighbourhood Policy », *in* Hayoz N., Jesien L., Van Meurs W. (eds.), *Enlarged EU-Enlarged Neighbourhood*, Bern, Peter Lang, 2005, pp.19-48.

-R-

- RAUX J. « Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit », sous le signe de « la bonne gouvernance », principe fondamental « essentiel » de l'après Lomé IV », *in Liber amicorum*, en l'honneur du recteur Jacques George, « La liberté dans tous ses états », Apogée Rennes, 1998, pp, 409-425.
- RAUX J., *Association et perspectives partenariales, in Le concept d'association dans les accords prouvé par la Communauté, Essai de clarification*, s. la direction de M-.F Christophe TCHAKLOF, Paris, Ed. Bruylant, 1999. p. 197-227.
- RHATTAT R., « La dimension sécuritaire de la politique européenne de voisinage dans l'aire méditerranéenne », *in L'Union européenne et ses espaces de proximité, Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?,* sous la direction de L. BEURDELEY, R. DE LA BROSSE, F. MARON, Collection voisinages européens - n° 1, Éditions Bruylant, 2007, pp. 239-246
- RIEDEL E., et WILL M., « Clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes » *in* ALSTON P., (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 756-775.

-S-

- SARYUSZ-WOLSKI J., « La sécurité et la défense dans l'Europe élargie », *in Quelle défense européenne en 2020 ?* ss la direction d'A. de VASCONCELOS, préface de C. ASHTON, publication Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2010, pp. 167-175.
- SCHMID D., « L'Union euro-méditerranéenne : le libre échange pour politique étrangère », in Damien HELLY et Franck PETITEVILLE (dir.), *L'Union européenne acteur International*, Paris, l'Harmattan, 2005, pp. 167-182.
- SCHNEIDER C., *Au cœur de la coopération internationale de l'Union européenne : quelle stratégie à venir pour la conditionnalité politique, in, Droit international et coopération internationale, «*Mélanges en l'honneur du Professeur Jean TOUSCOZ, France Europe, Nice, 2007. pp. 750-778.
- STUBB A., « En quête du smart power », *in Quelle défense européenne en 2020* ?, ss la direction d'Alvaro de VASCONCELOS, publication Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2010, pp. 144-155.

-W-

- WIHTOL DE WENDEN C., « Flux migratoires et politiques d'immigration européennes », *in* A. de VASCONCELOS (dir.), Européens et Maghrébins : une solidarité obligée, Paris, Karthala, 1993, pp. 65-88.

B. Articles

1) Articles publiés dans des revues spécialisées

-A-

- ABBALLE V. et HOWSE R., « L'Union pour la Méditerranée : un nouvel espace juridique. Vers "une nouvelle culture méditerranéenne conciliable avec notre idéal social" ? », *Outre-Terre*, 2009/3 n° 23, pp. 401-415.
- AKGUL ACIKMESE S., « Management of Security in EU's Neighbourhood: Union's Tactics Revisited », *Perceptions: Journal of International Affairs* (Special Issue on Redefining Regional Security in Wider Europe and the Broader Middle East), Vol. X, n° 3 (autumn 2005), pp. 1-25.
- ALIBONI R., « La coopération sécuritaire dans le processus de Barcelone », *Défense*, n° 89 septembre 2002, pp.1-7.
- ALIBONI R., « The Geopolitical implications of European Neighborhood Policy », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 10- 2005, pp. 1-16.
- AOUN E., « European Neighborhood Policy and the Arab-Israeli Dispute: Much Ado about Nothing », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 8- 2003, pp. 289-312.
- AMATO A., Essor et déclin de la Politique européenne de voisinage, *in* Annuaire de la Méditerranée IEMed, 2008, pp. 159-164
- AZAR Aida, « Le tribunal spécial pour le Liban : Une expérience originale ? », *Revue Générale de Droit International Public*, 2007-3, pp. 643-658.
- AZZAM M., « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », IFRI, *Politique étrangère*, 2005/3 Automne, pp. 535- 544.

-B-

- BALFOUR R. ET MISSIROLI A., « Reassessing the European Neighborhood Policy », EPC Issue Paper n° 54, juin 2007, pp.1-36.
- BALFOUR P., « *Les nouveaux paradigmes de l'UE-Méditerranée du Sud : repenser la conditionnalité ?* », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2012, pp. 70- 75
- BALZACQ T., « Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des Contrôles aux frontières : accords de réadmission, politique des visas, droits de l'homme », note pour la Commission des Libertés civiles, sécurité et justice du Parlement européen, mars 2008, pp.1- 62.
- BAYOUMI S., « Egyptian Views of the EU: "Pragmatic, Paternalistic and Partnership Concerns EU External relations" », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 12- 2007, pp. 331-347.
- BEN NEFISSA S., « Citoyenneté et participation en Égypte », Revue Maghreb- Machrek, Trimestriel n°167 Janvier- Février 2000, pp.14 – 24.
- BEURDELEY L., « L'Union européenne et ses périphéries : entre intégration et nouvelle politique de voisinage », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne (RMCUE) 2005*, nº 492, octobre-novembre, pp. 567- 582.

- BIANCHI A., « L'immunité des États et les violations graves des droits de l'homme : la fonction de l'interprète dans la détermination du droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2004-1, pp.63-101.
- BIGO D., GUILD E., « De Tampere à Séville : bilan de la sécurité européenne », *Cultures & Conflits*, n°45/46, 2002, pp. 5-18.
- BISCOP S., « Opening up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security », *Security Dialogue*, vol. 34, n° 2, juin 2003, pp. 183-197.
- BISCOP S., « Ouvrir L'Europe au sud, La PESD et la sécurité euro-méditerranéenne », Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne (RMCUE), n° 465, février 2003, pp. 101-105.
- BISCOP S., **«** The European security strategy and the neighborhood policy: a new starting point for a Euro Mediterranean security partnership », in European Neighbourhood policy: political, economic and social issues, Royal Institute for International Relations, Brussels, Paper presented at EUSA Ninth Biennial International Conference Austin, Texas, April 2005, pp. 1-20.
- BISTOLFI R., « L'Europe communautaire et la Méditerranée : affrontement ou écodéveloppement ? », *Événement européen*, n° 19, septembre 1992, pp. 41-57.
- BONZOM P. et CONTAMINE P. et MAGNAN-MARIONNET F., « Le partenariat économique et financier euro-méditerranéen », Bulletin de la Banque de France, n° 168, pp. 33-52.
- BRACK E. et KERBOUDJ Y., « Politique européenne de voisinage – Statut avancé : " Plus que l'association, moins que l'adhésion" », *Revue Banque* n° 730- 731, décembre 2010, pp. 99-101
- BULTERMANN M., « Human rights in the treaty relations of the European community. Real Virtues or Virtual reality? » in *School of Human Rights Research Series*, Volume 7, Intersentia Hart, 2001, pp.65 et seq.
- BURGORGUE-LARSEN L., « A propos de la notion de compétence partagée : Du particularisme de l'analyse en droit communautaire », *Revue Générale de Droit International Public*, 2004-1, pp. 373-389.

-C-

- CAMAU M., « L'Union pour la Méditerranée : "rêve" méditerranéen et malaise européen », *Outre-Terre*, 2009/3 n° 23, pp. 91-100.
- CHARFEDDINE M., « La Tunisie et le voisinage de l'Europe élargie », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, juin 2005, n° 489, pp. 392-397.
- CHATER K., « L'Union pour la Méditerranée bloquée par la Guerre contre Gaza », Les cahiers de l'IPSE, Institut prospective et Sécurité de l'Europe, n° 93 printemps 2009, pp. 65-68.
- BALZACQ T. « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *in Construire le voisin. Pratiques européennes*, Cultures & Conflits n° 66, Sociologie politique de l'international, Été 2007, pp.31-59.
- CHOMETTE G.-P., « La nouvelle frontière », *Politique internationale* 2004, n° 104, été, 2004, pp. 137-147
- CHRISTOPHE B., « L'avènement de la politique méditerranéenne globale de la CEE »,

Relations internationales, 2007/2 n° 130, pp. 87 – 109.

- COLOMBO S., « L'Union pour la Méditerranée : entre ambigüité et paralysie institutionnelle », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2011, p. 305- 308.
- COMELLI M., « The challenges of the European Neighbourhood Policy », *The International Spectator* 2004, v. 39, n° 3, July-September., pp. 97-110.
- COMELLI M., GRECO E. ET TOCCI N., « From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of through the European Neighbourhood Policy », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 12- 2007, pp. 331-347.
- CREMONA M., « The Draft Constitutional Treaty: External relation and External Action », *CML Review*, vol. n° 40, 2004, pp. 1347-1366.
- CROW B., « A Common European strategy after Iraq? » *Journal of International affairs* n° 79, 2003, pp. 533-546

-D-

- D'ASPREMONT J., « La création internationale d'États démocratiques », *Revue Générale de Droit International Public*, 2005-4, pp. 889-908.
- DAGUZAN J.-F., *La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique*, *Défense nationale*, mai 2004, pp.101-111.
- DANNREUTHER R., « Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighborhood Policy », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume - été 2006, pp. 183-201.
- DARBOT-TRUPIANO S., « Le Partenariat euro-méditerranéen : une tentative d'intégration maladroite », *L'Espace Politique*, 2 /2007-2, pp. 1-29
- DE FROUVILLE O., « Une société servile à l'ONU », *Revue Générale de Droit International Public*, 2006-2, pp. 391-433.
- DE MICHELIS V. G., « The Mediterranean after the Gulf War », *Mediterranean*, n° 3 été 1991, pp. 1-8.
- DEL SARTO R. ET SCHUMACHER T., « From EMP to ENP: What's at stake with the European Neighborhood Policy towards the Southern Mediterranean? » *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 11- 2005, pp.17-38.
- DENYSYUK V., « "Politique de voisinage" de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe ? » *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, février 2005, n° 485, pp. 101-114.
- DUPUCH S. et MOUHOUD E. M. et TALAHITE F, « L'Union européenne élargie et ses voisins méditerranéens : les perspectives d'intégration », *Economie internationale*, n° 97, 2004, pp.105-127

-E-

- EDIS R., « Does the Barcelona Process matters? », in *Mediterranean Politics*, Vol. 3 (1998), pp. 93-105
- EDWARDS G., PHILLIPPART E., « The EU Mediterranean Policy: Virtue Under warded or..? », *Cambridge Review of International affairs*, Vol 11, n° 1, Summer/Fall 1997, pp. 185-207.

-F-

- FARREL M., « EU External relations: "*Exporting the EU Model of Governance?*" », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 10- 2005, pp. 451-462.
- FERNANDEZ H. et YOUNGS R., « The Barcelona Process: An Assessment of a Decade of the Euro-Mediterranean Partnership Area: Mediterranean & Arab World » - ARI nº 137/2005 30/11/2005, pp. 1-9
- FERRERO-WALDNER B., « The European Neighborhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 11, 2006, pp. 139-142.
- FLAESCH-MOUGIN C., *Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union,* Cahiers de Droit Européen, n° 3-4/93, p. 351-398.

-G-

- GAVIN B., "The Euro-Mediterranean partnership: an experiment in north-south-south integration", *Intereconomics*, Vol. 40, N° 6, 2005, pp. 353-360
- GHEBALI V. Y., « Toward a Mediterranean Helsinki-Type Process », *Mediterranean Quarterly*, Vol. 4, n° 1, hiver 1993, pp. 92-102.
- GNESOTTO N., « A quoi sert le "Grand Moyen-Orient" ? », Publication de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (IESUE) Analysis - n° 1, février 2004, pp. 1- 4
- GOUJON A., « L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage », *Politique européenne*, n°15, 2005, pp. 137-163.
- GOULD T., « The European Economic Area: a Model for the EU's Neighbourhood Policy? », *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 5, issue 2, 2004 , pp. 171-202.

-H-

- HANSON P., « Western Economic Statecraft in East-West Relations », Royal Institute of International Affairs, Chatham House Papers, 40, 1988, pp. 1-85.
- HAINE J.-Y., « Soft power plus: Can the EU deliver? », Georgetown, *Journal of international Affairs*, December. 2003, pp.1- 19
- HAKURA F., « *The European Union and the Mediterranean: Closer Relations in the Wider Contex*t », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 4-1999, pp.272–273.
- HÄNGGI H. et TANNER F., « Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood », Chaillot Paper n° 80, Paris: ISS, 2005, pp 1-104.
- HARPAZ G., « Enhanced Relations between the European Union and the State of Israel under the European Neighborhood Policy: some Legal and Economic Implications », *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 31 issue 4 , 2004, pp. 257- 274.
- HILLION C., « Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbors: Learning from the EU–Ukraine Enhanced Agreement », *European Foreign Affairs Review* 12, 2007, pp.169–182.
- HOFFMEISTER F., « Les clauses des droits de l'homme et leurs implications dans les relations euro-magrébines », *REMLAD*, série « Thèmes actuels », n° 42, pp.137-146
- HUGELIN L., « L'incidence d'une nouvelle politique communautaire de l'immigration sur le Partenariat euro-méditerranéen », *in Xuereb, Euromed Integration and the Ring of Friends*, Vol VI, EMRC, pp. 201-232.

- HUNTZINGER J., « La Méditerranée d'une rive à une autre », *Questions internationales* n° 36 mars-avril 2009, pp. 6-12.

-I-

- IMBERT A., « OMC et autres accords mondiaux », *Revue Joly Communautaire*, 1999-1, décembre 1998, pp. 1-8.

-J-

- JAIDI L. et ALAOUI N., « Le Statut avancé" Maroc/UE : quelle valeur ajoutée à la PEV ? », in L'annuaire de La Méditerranée 2009 ; Le Statut avancé à l'épreuve de l'Union pour la Méditerranée, Publication du GERM (Groupement d'études et de Recherches sur la Méditerranée), 2009, pp. 29 -66.
- JAIDI L., *Le statut avancé entre l'UE et le Maroc : un nouveau mode de partenariat*, Edition Afkar/Idées, été 2007, pp. 20- 23
- JOHANSSON-NOGUÉS E., « A "ring of friends"? The implications of the European, Neighbourhood Policy for the Mediterranean », *Mediterranean politics* 2004, v. 9, n° 2, été, pp. 240-247.

-K-

- KADDOURI H., « La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne (RMCUE)*, Numéro 525, février 2009, pp. 107-117
- KARAYIGIT T. M., « Why and to what Extent a Common Interpretative Position for Mixed Agreements? » *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 11-2006, pp. 445-469.
- KATZ D., « Les critères de Copenhague », *Revue du Marché commun de l'UE*, juillet-août 2000, pp. 483-486.
- KELLE J., « New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy », *JCMS* 2006 Volume 44, n° 1, pp. 29–55.
- KHADER B., « L'anneau des amis : la nouvelle politique européenne de Voisinage », in *Géostratégiques*, n° 17, Paris, été 2007, pp. 197-233.
- KHADER B., « L'Union Méditerranéenne au Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée: européanisation d'une idée française », *Géostratégiques* n° 21, Novembre 2008 - n° 21, pp. 31-90.
- KRATOCHVIL P., « The European Neighbourhood Policy: A Clash of Incompatible Interpretations », *in* Kratochvil P. (ed.) (2006): *The European Union and Its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities*, Institute of International Relations – Prague, 2006, pp. 13-28.

-L-

- LAGET-ANNAMAYER A., « Le statut des accords OMC dans l'ordre juridique communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 2 avril-juin 2006, p 249-288.
- LANNON E. « La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur de partenariat euro–méditerranéen », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne (RMCUE)*, mai 1996, pp. 358-36.

- LANNON E., « L'accord d'association intérimaire Communauté européenne/OLP : l'institutionnalisation progressive des relations euro-palestiniennes, *in Revue des affaires européennes* (*RAE*), 1997/2, pp. 169-190.
- LANNON E., « Le Traité constitutionnel et l'avenir de la politique méditerranéenne de l'UE élargie : PESC, PESD, Politique européenne de voisinage », EuroMeSCo paper n° 32, juin 2004, pp.1-36
- LEFEBVRE M., « La politique européenne de voisinage: Nouveau départ pour une ambition géopolitique », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 504, janvier 2007, pp. 288- 293.
- LEFFLER C., « L'évolution et non pas la révolution : Le Processus de Barcelone dix ans après », *in Dix ans du Processus de Barcelone. Bilan et perspectives*. Dossier IEMed 2005, pp. 64- 67.
- LEPESANT G., « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Revue Politique étrangère*, 4-2004, pp. 767-780.
- LIMAN J., « L'évolution du cadre institutionnel établi par le partenariat euro-méditerranéen », *in Euro-méditerranéen intégration, EDRC*, 2002, pp. 100-127.
- LIPPERT B., « Beefing up the ENP: Towards a Modernization and stability partnership », *The International Spectator*, Vol. 41, n° 4, 2006, pp. 85-100.
- LIPPERT B., « La Politique européenne de voisinage. Perspectives internes et externes », IFRI, Politique étrangère 2008/1 – Printemps, pp. 39-50.
- LOPRIORE M., « Les prochains défis de l'Europe : Méditerranée, pays de l'est et élargissement », *Revue de Marché Commun*, n° 434 Janv. 2000, pp.19 – 23.
- LORAND B., « A Legal Analysis of Human Rights Clauses in the European Union's Euro- Mediterranean Association Agreements », *Mediterranean Politics*, Vol. 9, n° 3 (2004), pp. 368–395
- LUIZARD P.-J., « Irak : comment éviter la partition ? », *Politique internationale*, n° 103, printemps 2004, pp. 141-168.
- LUNCH D., *Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie*, Publication IFRI, Programme de recherche Russie/CEI, Russie, CEI Visions, n° 2, avril 2005, pp. 1-11
- LYNCH D., « La nouvelle dimension orientale de l'Union élargie », Institut d'Études de Sécurité de l'UE, cahier Chaillot, n° 64, Paris septembre 2003, pp. 35 - 63
- LYNCH, D. « The Challenges of the European Neighbourhood Policy - The Security Dimension of the European Neighbourhood Policy », *The International Spectator*, Vol. 40 – issue 1, 2005, pp. 1-33.

-M-

- MAHJOUB A., « La politique européenne de voisinage : Un dépassement du partenariat euro-méditerranéen », *Revue Politique étrangère*, 3-2005, pp. 535-543.
- MALMVIG H., « Caught between cooperation and democratization: the Barcelona Process and the EU's double-discursive approach », *Journal of International Relations and Development* 9(4), (2006), pp. 343-370.
- MARTIN I., « Intégration économique en Méditerranée : au-delà de la zone de libre-échange 2010 », Annuaire IEMed de la Méditerranée 2010, pp. 79 -84
- MOISSERON J.-Y., « Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : une gouvernance introuvable », *Géostratégiques* n° 21, novembre 2008, pp. 145-160.

- MORATINOS M.-A. « La relation euro-méditerranéenne cinq ans après la conférence de Barcelone » *Revue internationale et stratégique*, n° 40, hiver 2000-2001, pp. 125-128.
- MOUSSA A., « Les relations euro-arabes », *Défense nationale*, août-septembre 2002.
- MUSU C., « European Neighborhood Policy: A collective Policy or a Policy Converging Parallels », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 8-2003, pp. 35- 49.

-O-

- ORTEGA M., « A new EU policy on the Mediterranean ? », *in* Judy Batt, Partners neighbors a CFSP for a wider Europe, Chaillot paper 63, September 2003, EU Institute for Security Studies, pp. 77-85

-P-

- PARDO S., « Europe of Many Circles: European Neighborhood Policy », *Geopolitics*, Vol. 9, issue 3, 2004, pp.731 et suite.
- PARDO S. et ZERMER L., « Towards a new Euro-Mediterranean Neighborhood Space », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 11- 2005, pp. 39- 77.
- PAUGAM J.-M. et SCHMID D., « Une nouvelle rivalité transatlantique en Méditerranée », *Revue Politique étrangère*, 69e année, n°4 - hiver 2004, pp.755-766.
- PETCULESCU I., « Droit international de la responsabilité et droits de l'homme », *Revue Générale de Droit International Public*, 2005-3, pp. 581-607.
- PETIT B., « Le nouvel accord de partenariat ACP-UE », *Revue du Marché Commun*, n° 437, avril 2000, pp. 215 – 219.
- PHILIPPART E., « The Euro-Mediterranean Partnership: A critical Evaluation of an Ambitious Scheme », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 9, 2003, pp. 201-220.
- PHINNEMORE D., « Beyond 25 - the changing face of EU enlargement: commitment, conditionality and the Constitutional Treaty », *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, n° 1, pp. 7-26.
- PIANA, C, « The EU decision Making Processes in the Common Foreign and Security Policy: The case of Macedonia » *European Foreign Affairs Review*, Volume 7 issue 2, 2002, pp. 209-226.
- POIROT J., « La Politique européenne de voisinage : Une politique d'extention de l'espace régional européen », Mosella 2007 – Tome XXXII – N° 14, 2010, pp. 227-228.
- PSYCHOGIOPOULOU E., « Euro-Mediterranean Cultural Cooperation in the Field of Heritage Conservation and Management », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 10- 2005, pp. 237-255.

-R-

- REITERER M., « From the (French) Mediterranean Union to the (European) Barcelona Process: The Union for Mediterranean as part of the European neighborhood policy », *European Foreign affairs*, 14, 2009, pp. 313-336.
- REMACLE É., « Propos sceptiques sur la stratégie européenne de sécurité », *in « Europe : sortir de l'impuissance sécuritaire »*, Revue Nouvelle, n° 5 Bruxelles, mai 2004, pp.50 -65
- RHATTAT R. « Du Processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : Le dialogue interculturel dans l'espace euro-méditerranéen, entre coexistence et affrontements », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 505, février 2007, pp.100- 107.

- RICHARD Y., « European Approaches to Security in the Mediterranean », *Middle East Journal*, vol. 57, n° 3, été 2003, p. 414 - 431.
- ROLOFF R. et BAUER S., « Élargissement de l'UE, PESD, OTAN : vers une géométrie variable ? », I.F.R.I. *Politique étrangère*, 2007/2 – Été, pp 381-393.
- ROSAMOND B., « Conceptualization of EU Model of Governance in World Politics », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 10- 2005, pp.463-2005.
- ROUJANSKY J., « Une stratégie pour piloter la sécurité globale », *Sécurité globale*, n°1 « Terrorisme », Choiseul Éditions 2007, pp. 9-20.

-S-

- SANTISO C., « Sisyphus in the Castle: Improving European Union strategies for democracy promotion and governance conditionality », *European Journal of Development Research*, Ed. Frank Cass, London, Vol. 15, n° 1, pp. 1-28
- SCHÄFER I., « Une politique européenne de voisinage réformée et la nouvelle Tunisie », *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé* (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la *Revue Trimestrielle Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011, pp. 77-78.
- SCHMID D., « Les programmes MEDA : une expérience européenne de coopération décentralisée », *Revue Maghreb- Machrek*, Trimestriel n°153 juillet- septembre 1996, pp. 61-68.
- SCHMID D., « La Méditerranée dans les politiques extérieures de l'UE ; quel avenir pour une bonne idée », *Revue internationale et stratégique* 2003/1 - n° 49, pp. 23-32
- SCHMID D., « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », I.F.R.I./*Politique étrangère*, 70e année, n°3-2005, pp. 544-557.
- SERGE T., « L'Union pour la Méditerranée : un héritage contrasté mais une continuité indispensable », *Outre-Terre*, 2009/3 n° 23, pp. 19-29.
- SCHMID D., « Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : changement de nom ou de fond ? », *Questions Internationales*, Mars/Avril 2009, pp. 1-8.
- SENDOGORTA F., « Une année de débats et de clarifications », *Annuaire de la Méditerranée IEMed 2008*, publication IEMed 2008, pp 165-168.
- SILVESTRO M., « Le partenariat Euro-méditerranéen », *Revue du Marché Com*mun, n° 456, mars 2002, pp. 183-186
- SMITH, K. E., « The outsiders: the European Neighborhood Policy », *International Affairs* - Oxford Vol. 81 issue 4, 2005, pp. 757-773.
- SORIANO C., « L'Union européenne et la protection des droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, n° 52, 2002, pp. 875-900.
- SPENCER C., « The EU and Common strategies: The relevant case if The Mediterranean », *European Foreign Affairs Review*, Volume 6 issue 1 2001, pp. 31–51
- STAVRIDIS S., « Democratic Conditionality Clause, Use of Sanctions and the Role of the European Parliament in the Euro-Mediterranean Partnership: A Preliminary Assessment », *Agora Without Frontiers*, Volume 9 (4) 2004, pp. 288-306
- STRAVRIDIS S. et HUTCHENCE J., « Mediterranean Challenges to the EU's Foreign Policy », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 5-2000, pp. 35- 62.

-T-

- TASSINARI F., « The challenges of the European Neighbourhood Policy – A riddle inside an enigma: unwrapping the EU-Russia strategic partnership», *The International Spectator*, vol. 40, n° 1, 2005, pp. 45-67
- TOCCI N., « The Challenges of the European Neighbourhood Policy - Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges? », *The International Spectator*, Vol. 40 – issue 1, 2005, pp. 21-32
- TOVIAS A., « On the External Relations of the EU21: The Case of the Mediterranean Periphery », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 6- 2001, pp. 375-394.
- TRYBUS M., « The limits of European Community Competence for Defence », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 9-2004, pp.189-217.
- TULMETS E., « Is a Soft Method of Coordination Best Adapted to the Context of EU's Neighbourhood? » European University Institute, December 2006, pp. 1-19
- TULMETS E., « Can the Discourse of soft power help to bridge its capability-expectations Gap? », (2007) 7, *European Political economy review*, pp.195-226.

-V-

- VALAY G., « La Communauté Économique Européenne et les pays du Maghreb », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n° 2, 1966, pp. 199-225
- VAN ELSUWEGE P. et PETROV R., « Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighboring Countries of the European Union? », *in European Law Review*, Volume 36, n° 5 October 2011, pp. 688-703
- VAN ELSUWEGE P., « Évaluation de la première phase de la politique européenne de voisinage : perspectives et révision », Annuaire de la Méditerranée IEMed 2011, pp. 151-156.
- VAQUER J. et FANES I., « La nouvelle Tunisie dans la politique européenne de voisinage *in L'Union Européenne et la Tunisie nouvelle : sur le chemin du statut avancé* (acte de séminaire Tunis, 19 mai et 20 mai 2011), publié par la Revue Trimestrielle *Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011, pp. 51-60
- VASCONCELOS A., « Barcelone 2005 : la question démocratique entre en scène » *in* Annuaire de la Méditerranée 2006, Rapport IEMed Barcelone +10, publication IEMed 2006, pp. 1-21.

-W-

- WOLFF S., « La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures », *Cultures & Conflits* n° 66 (été 2007), pp. 77-99.
- WOLFF S., « Les enjeux JAI dans la politique européenne de voisinage », in J. DE MAILLARD et A. WYVENNEKS, L'Europe de la sécurité intérieure, Problèmes politiques et sociaux, la Découverte Paris, n° 945, février 2008, pp. 88-107.

-Y-

- YOUNGS R., « European Union democracy Promotion Policies: Ten Years On », *European Foreign Affairs Review* (EFAR), Volume 6- 2001, pp. 355–373.

- YOUNGS R. « The Barcelona process and the UK presidency, the need of prioritization », *Mediterranean politics*, volume 4, n° 1, spring 1999, pp.1-24

-Z-

- ZAIOTTI R. « Of Friends and Fences: Europe's Neighborhood policy and the Gated Community Syndrome? », *Journal of European Integration*, Volume 29, n° 2 (2007), pp.143-162.

- ZAIOTTI R., « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la Politique de voisinage », *Cultures & Conflits*, n° 66 (été 2007), pp.61 – 76.

- ZIMMERMAN A., « Les effets des dispositions du droit secondaire des accords d'association en droit interne des États membres de l'UE », *in* Le partenariat euromaghrébin. Les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb, *La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD),* , Série Thèmes actuels, n°42, 2003, pp.39-46.

2) <u>Articles publiés dans des encyclopédies juridiques</u>

-B-

- BURY C., « Politique étrangère et de sécurité commune », Répertoire Dalloz-Droit Communautaire septembre 2001, pp.1-11.

-L-

- LANNON E. et RAUX J., « La coopération financière et technique bilatérale avec les pays de la Méditerranée Sud et Est », *Jurisclasseur-Europe* Editions Techniques, Paris, mai 1995, fasc. 1135.

- LANNON E. et RAUX J., « Relations avec les pays tiers méditerranéens : Coopération financière et technique bilatérale avec les pays de la Méditerranée Sud et Est », *Juris-Classeur Europe*, Fasc.2233, 5-1993.

- LANNON E. et RAUX J., « Relations avec les pays tiers méditerranéens : Coopérations financières multilatérale et régionale intéressant l'ensemble des pays de la Méditerranée (PTM) », *Juris-Classeur Europe*, Fasc.2234, 5-1993.

-R-

- RAUX J., « Relations avec les pays tiers méditerranéens : La coopération commerciale avec le Maghreb, le Machrek et Israël », *Juris-Classeur Europe*, Fasc.2232, 9-1993.

- RAUX J. et LANNON E., « Relations avec les pays méditerranéens : Textes », *Juris-Classeur Europe*, Fasc.2235-1995.

- RAUX J., « Capacité internationale de la communauté européenne et droit de l'Union européenne », *Juris-Classeur Europe*, Fasc.2200-2202, 2002.

- RAUX J., « Convention de Lomé (Accord de Maurice) », *Répertoire communautaire Dalloz*, mai 1998.

- RAUX J., « Les compétences expresses de caractère général, les associations », *Juris-Classeur Europe*, Fasc.2204, 2002.

5) Articles publiés dans des revues numériques

-A-

- ANDERSSON N., « Le "Grand Moyen-Orient" échec politique, mirage économique et réalité sécuritaire », décembre 2004, publication Institut de Documentation et Recherches sur la paix, www.institutidrp.org/contributionsidrp/grand%20moyen%20orient%202004.pdf
- ATTINA F., « The Euro-Mediterranean partnership assessed: the realist and liberal views », 2003, http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/EMPefarde.pdf

-B-

- BLOCKMANS S., et ŁAZOWSKI A., « The European Union and its neighbours, a legal appraisal of the EU's policies of stabilisation, partnership and integration », T.M.C. Asser Press, 2006 : http://www.asserpress.nl/cata/neighbours/fra.htm
- BONIFACE J., « La PEV entre élargissement et politique étrangère », EIPASCOPE 2007/1, pp. 25-31, disponible sur le site de l'institut européen de l'administration publique : http://www.eipa.eu

-C-

- CHOUKRI M. et BEURDELEY L., « Un renforcement inédit des relations bilatérales Maroc/UE : L'octroi du statut d'État avancé », 2010, article publié en ligne : http://www.statut-avance.com/pdf/octroi-statut-etat-avance.pdf
- COMELLI M., « The approach of the European neighborhood policy : distinctive features and differences with the Euro-Mediterranean partnership », Bruxelles 17 November 2005, Istituto Affari International, à consulter sur http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0545.pdf
- CORM Georges, « Dynamiques identitaires et géopolitiques dans les relations entre le Monde arabe et l'Europe », www.cidob.org/castellano/Publicaciones/afers/43-44-fr-corm.html).

-D-

- DAGUAZAN J.-F., « Barcelone 2005 : Quel avenir pour un demi-partenariat ? », Note de la Fondation pour Références stratégique (FRS), décembre 2005 : http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2005/20051201.pdf
- DARBOT S., *Le Partenariat euro-méditerranéen : une tentative d'intégration maladroit*e, L'espace politique n° 2 (02-2007) ; http://espacepolitique.revues.org/844
- DUPUY E. et SADER K., « La Politique Européenne en Méditerranée Plus que le libre-échange et moins que l'adhésion », http://www.iris-france.org/docs/pdf/forum/2007_06_14_cooperation.pdf

-F-

- FAVIER A., « La spirale de la crise dans le Liban libéré », http://www.ifri.org/files/Moyen_Orient/perps3.pdf
- FRENDO M., Intervention at the Euro-Mediterranean Training and Information, Seminar for Diplomats, Malta, April 2004: http://www.euromedseminars.org.mt/seminar16/MFemsXVI.pdf

-G-

- GIARDINA C., « Aspects économique du Partenariat euro-méditerranéen », http://www.isgi.cnr.it/stat/pubblicazioni/sustainable/030.pdf
- GUILD E., « What is a neighbor? Examining the EU Neighbourhood Policy: From the perspective of movement of persons », site Challenge Liberty and Security, http://www.libertysecurity.org/article270.html

-K-

- KHADER B., « Partenariat Euro-Méditerranéen ou Partenariat Euro-Arabe Perceptions et Propositions », 2010, à consulter sur : http://www.euromed-forum.net/workshop/khader.php
- KHADER B., Partenariat euro-méditerranéen 1995-2005, Université Catholique de Louvain, centre d'études et de recherches sur le Monde arabe Contemporain (CERMAC) : http://www.euromed-forum.net/library/khader/khader1.htm
- KHALIFA W., « Tunisie-Union Européenne: Un Partenariat Privilégié pour quoi faire? », portail d'information en langue française, Kapitalis, publié le 20/11/2012., http://www.kapitalis.com/component/acymailing/archive/view/listid-1-mailing_list/mailid-30-kapitalis-tunisie-union-europeenne-un-partenariat-privilegie-pour-quoi-faire/tmpl-component.html
- KOUYOUDJIAN C. et SCHNEIDER C., « La conditionnalité politique », www.upmfgrenoble.fr/espaceeurope/cesice/chercheurs/schneider/textes/conditionnalite.doc

-L-

- *La politique européenne de voisinage : bilan d'étape*, Synthèse de l'atelier-débat du 1er décembre 2006 ; Maison de l'Europe de Paris, http://www.paris-europe.eu/IMG/pdf/MDE_06_synthese_politique_europeenne_de_voisinage.pdf
- LELLOUCHE P., « Union pour la Méditerranée, Russie, partenariat oriental : les relations diplomatiques de l'Europe »,
http://www.euractiv.fr/typo3-Section-not-found/2010/02/08/union-mediterranee-russie-partenariat-oriental-relations-diplomat.

-H-

- HOFF A., « Pour une politique régionale de l'UE autour de la mer Noire », document de travail, Publication Fondation pour l'innovation politique, Juillet 2007.
http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/
http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=461&titre_page=NA_2003-11-04_FR_B-ADAM_C-PAILHE

-M-

- MIANZENZA A., « Mourir aux portes de l'Europe : les politiques d'immigrations des pays de l'OCDE » et leur évolution, à consulter sur :
http://www.cesbc.org/migrations_internationales_2.htm#_ednref10
- MIELCZAREK M., « Le Partenariat Oriental », Article publié le 02/12/2008, www.rfi.fr

- MILCHER S. et SLAY B., « The economics of the 'European Neighbourhood Policy': An initial assessment », http://www.case.com.pl/dyn/plik--4592639.pdf
- MORIN Olivier, « Le partenariat euro-méditerranéen à la recherche d'un souffle », http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/0103-Morin-2.pdf
- MUELLER-JENTSCH D., « Economic prospects for the Euro-Mediterranean partnership: Deeper integration and trade in services », *Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure (PPMI)* – World Bank, European Commission, April 2003: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/etn/7mtg/jen.pdf

-N-

- *Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania, 2004, pp. 37-57, http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/ENPCataniabook.pdf

-P-

- PACE M., « Training Guide on Human Rights in European Neighbourhood Policy Instruments », Euro-Mediterranean Human Rights Network, 2007: http://www.euromedrights.net/usr/00000047/00001165.pdf
- PELLISSIER J.-P., « La politique européenne de voisinage : nouvelles ambitions et nouveaux instruments » : http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a71/06400054.pdf

-Y-

- YEPIK Marina, *"Environmental aspects of the EU Neighbourhood Policy for Ukraine"*, http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/yepik.pdf

C. Études, Working papers et Rapports

-A-

- ABOUYOUB H. et JAÏDI L., « Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée », Publication Friedrich-Ebert, Maroc, Les cahiers bleus, n°12, 2009, 50 p.
- ALIBONI R., *Promoting democracy in the EMP: which political strategy?*, Euro-Mediterranean Study Commission Reports, Lisbon, (2004), pp. 1- 20
- ALIBONI R., et QATARNEH Y. « The future of the EMP in a changing context of transatlantic and regional relations », EuroMeSCo, n° 46, 2005, pp. 1-21.
- ALIBONI R., JOFFE G., LANNON E., MAHJOUB A., SAAF A. et DE VASCONCELOS A. « L'Union pour la Méditerranée, le potentiel de l'acquis de Barcelone », Rapport Institut européen d'Étude de Sécurité (IEES) n° 3, novembre 2008, Institut d'Études de Sécurité Union européenne, pp. 1-36, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISSreport03.pdf
- ALIBONI R et AMMOR F., « Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean », EuroMeSCo paper n° 77, January 2009, pp. 1-34.

-B-

- BALFOUR R., *Rethinking The Euro-Mediterranean Political And Security Dialogue*, Occasional Paper 52 – Mai 2004, Institut européen d'Étude et de Sécurité (ISS) , pp. 1- 48.
- BECHEV D. et NICOLAIDIS K., *Integration without Accession*, REMESE working paper 10/08 February 2008, European Studies center, University of Oxford, pp. 1-37.
- BICCHI F., *From Security to Economy and Back?* Euro-Mediterranean Relations, in Perspective, European University Institute, Florence, 2002, pp. 1-15.
- BLOCKMANS S., « Friend or Foe? Reviewing EU Relations with its Neighbors Post Lisbon », *in* P. KOUTRAKOS (ed.), *The European Union's External Relations A Year After Lisbon*, CLEER Working Papers 2011/3, pp. 113-124
- BOGUSLAWSKA H., « La politique européenne de sécurité et de défense ; le dialogue entre l'UE et ses partenaires méditerranéennes », Rabat, 14 mars 2008, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), pp. 1-6, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PESD_et_la_Mediterranee.pdf
- BUSCANEANU S., « How Far Is the European Neighbourhood Policy a Substantial Offer for Moldova? », Association for Participatory Democracy « *ADEPT* », Chisinau, Moldova, August 2006, pp. 1-61.

-C-

- CHECKEL J., « Compliance and conditionality », Arena Working papers, *WP European foreign affairs*, (3) 98, pp.1-27
- COHEN-TANUGI L., « L'influence normative internationale de l'Union Européenne : une ambition entravée », Institut Français des Relations Internationales (IFRI), les notes de l'IFRI-n°40, mars 2002, pp. 1-54.
- CREMONA M., « The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues », Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Stanford Institute for International Studies, n° 25, 2/11/2004, pp. 1-27.
- CREMONA M. et HILLION C., « L'Union fait la force", Potential and limitations of the European Neighbourhood Policy as an integrated EU foreign and security policy », European University Institute, *Law Working Paper*, N° 39/2006, pp. 1-26
- CREMONA M., « EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective », Working Papers LAW 2008/24, publication European University Institute department of law EUI WP law 2008/24; pp. 1-31.

-D-

- D'EMMANUELLE A., « Relations Ukraine-Union européenne : quelles évolutions depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch » Questions d'Europe n° 214, Robert Schuman Policy Paper septembre 2011, pp. 1-6.
- DE VASCONCELOS A., « Respecter la sécurité en Méditerranée », *in* M. ORTEGA (dir), *L'avenir du dialogue euro-méditerranéen en matière de sécurité*, Institut d'études sur la sécurité de l'UEO, Occasional paper, n° 14, mars 2000, pp. 69-71
- DELCOUR L., « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », Centre d'Études européennes de Strasbourg, mars 2006, pp. 1- 18.

- DI QUIRICO R., *(edited by),* « Europeanization and Democratization. Institutional Adaptation, Conditionality and Democratisation in European Union's Neighbour Countries », Florence, European Press Academic Publishing, 2005, 320 p.
- DIEZ A., « Le statut avancé : un concept dynamique et mobilisateur », *in Le Maroc et l'Union européenne : vers un statut avancé dans l'association euro-méditerranéenne.* publication IEMed 2008, pp. 154-158
- DRISS A. Le dialogue politique et de sécurité euro-méditerranéenne, dossier MED 2009, Du Processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée, IEMed, 2009, pp. 98- 103

-E-

- EMERSON M., « European Neighbourhood Policy – Strategy or Placebo? », Centre for European Policy Studies, 2004, pp. 1-20
- EMERSON M., « Two cheers for the European Neighbourhood Policy », Centre for European Policy Studies May, 2004, pp. 1-2.
- EMERSON M., « Democratisation in the European Neighbourhood », Centre for European Policy Studies, 2006, pp. 1 -12
- EMERSON M., NOUTCHEVA G. et POPESCU N., « European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an "ENP Plus" », Centre for European Policy Studies, 2006; pp. 1-12.
- ERTRAND-SANZ A., Les relations UE-Israël : Promouvoir et faire respecter le droit international, publication Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme, Bruxelles – Mai 2012, pp. 1-131.
- ESCRIBANO G., « Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the neighborhood policy », *European University Institute Working Paper*, Florence, n° 2006/19, pp. 1-20.
- European Neighborhood Policy: Economic review of ENP countries, Director- General for economic and financial affairs, Occasional paper, n°18, April 2005, pp. 1-160.
- European Neighborhood Policy: Economic review of ENP countries, Director- General for economic and financial affairs, Occasional paper, n°25 June 2006, pp. 1-145.
- European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP Countries, European Economy. Occasional paper n°25. June 2006, European Commission, Brussels, pp. 1-145.
- European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP Countries, European Economy - Occasional paper n° 30. June 2007, European Commission, Brussels, pp. 1-203.

-G-

- GSTÖHL S., « A Neighbourhood Economic Community finalité économique for the ENP? », Colleague of Europe, EU diplomacy paper, 3/2008, pp. 1-23.
- GREVI G., HELLY D., KEOHANE D., , DE VASCONCELOS A., , ZABOROWSKI M., « The European Security Strategy 2003-2008, Building on Common interest », Institut des Études de Sécurité (ISS), février 2009 n° 5, pp. 1-79.
- GRABBE H., « How the EU Should Help Its Neighbours », Centre for European Reform, June 2004, pp. 1- 6.

-H-

- HANF D., « The ENP in the light of the new "neighborhood clause" (Article 8 TEU) », College of Europe, Research Papers in Law, 2/2011, pp. 1-15.

- HARPAZ G « The Obstacles and Challenges that Lie ahead for a Successful Implementation of the European Neighbourhood Policy as a Social Engineering and Peace-Promotion Instrument », Working Paper 2/04, Israeli Association for the Study of European Integration, Bar Ilan University, pp. 1-37.

- HERTOVA D. & HOLMES P. & KHATER R., « Agriculture and Deep Integration », *in Examining the Deep Integration Aspects of the EU-South Mediterranean Countries: Comparing the Barcelona Process and Neighbourhood Policy, the Case of Egyp*t, ss dir A. GHONEIM, FEMISE Research Programme 2006-2007 Project n° FEM31-08, pp. 65 -83

- HILLION C., « The EU Neighbourhood Competence under Article 8 TEU », publication Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) Policy Paper 69, 19 February 2013, pp. 1-7

- J-

- JAMET J.-F., « Intégration régionale : Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée, quels scénarios d'avenir ? », Questions d'Europe n° 105 – Policy Papers de la Fondation Robert Schuman, 25 mars 2008, pp. 1-15.

- JAMET J.-F., « Les défis politiques et économiques de l'Union pour la Méditerranée », Questions d'Europe n° 93, Policy Papers de la Fondation Robert Schuman, 25 mars 2008, pp. 1-16.

- JEANDESBOZ J., « Alternative narratives of the European Neighbourhood Policy: Elements for a "genesis" of the ENP. », article présenté lors du séminaire « Perspectives on the European Neighbourhood Policy », CEPS, Bruxelles, 21-22 avril 2006, pp. 34-35.

-K-

- KAUSCH K., « How serious is the EU about supporting democracy and human rights in Morocco? », Democracy working papers, p. 3, 1er mai 2008, publié par le Conseil européen des relations étrangères et par FRIDE (Fondacion para las relaciones internacionales y el dialogo exterior), pp. 1-14.

- KRATOCHVIL P., (ed.): "The EU Neighbourhood Policy: A Clash of Incompatible Interpretations", in: Kratochvíl Petr (ed.), The EU and its Neighbourhood: Policies, Problems and Priorities, Institute of International Relations, Prague, pp. 5-15.

-L-

- LANDABURU E., « From Neighbourhood to integration policy » CEPS working document n° 95, mars 2006, pp. 1-4.

- LANNON E., DE MACEDO J., et DE VASCONCELOS A., Maroc-UE : vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV, Papier IEMed, Institut européen de la Méditerranée, Barcelone, novembre 2007, pp. 1-16

- LANNON E., *L'impact des programmes de coopération socio-économique et les reformes politiques, Europe-Méditerranée, Quel enjeux pour 2010 ?,* IEMed publication, Barcelone, 2010, pp. 113- 118.

- LIARGOVAS P., « EU's Trade Policy in the Four seas: A multilateral approach », WP2/01 Search Working Paper, Publication Sharing Knowledge Assets: Interregional Cohesive Neighborhoods (SEARCH) janvier 2013, pp. 1-13.

-M-

- MARCHETT A. I., « La politique européenne de voisinage: l'impact de la présidence allemande sur l'élaboration d'une politique stratégique », *Note du Cerfa* 45, Institut français des relations internationales, Paris 2007, pp. 1-13.
- MARTIN I et JAIDI L., Comment faire avancer le Statut Avancé UE-MAROC ?, Document IEMed, Publié par l'Institut européen de la Méditerranée, mars 2010, pp. 1-90.
- MARTIN I., « Du Partenariat euro-méditerranéen à la Politique européenne de voisinage : Des modèles économiques à la recherche du développement de la rive Sud », Anna Maria Ferragina (ed.), Bridging the Gap: the Role of Trade and FDI in the Mediterranean", pp. 1- 20
- MISSIROLI A., « The EU and its changing neighborhoods : stabilization, integration and partnership », *in Partners and neighbors : a CFSP for a wider Europe*, Institute for Security Studies, Chaillot Papers, n° 64, Paris, Septembre 2003, pp. 9- 33

-N-

- NAVARRO A., intervention in *Le Maroc et l'Union européenne : vers un statut avancé dans l'association euro-méditerranéenne*, publication IEMed 2008, pp. 59- 61
- NIKOLOV K., « Understanding Our Partners: The Joint Ownership Principle and its implementation in the Eastern EU Neighborhood », in *The European Neighborhood Policy: Challenges and Prospects*, edited by Graham AVERY and Yvonne NASSHOVEN, Trans-European Policy Studies Association, 2008, pp. 23- 39

-O-

- ORTEGA M., « Iraq: a European point of view, European Union for security studies », Occasional papers n° 40 December 2002, pp. 1-30.
- ORTEGA M., « Rapport sur le séminaire le Maghreb et l'UE : vers un Partenariat privilégié », Institut des études de sécurité de l'UE, 25 octobre 2004, Paris, consultable sur internet, pp. 1-5, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep04-11.pdf
- ORTEGA M., « La contribution de l'Union européenne à la stabilité de son voisinage : le cas du Maghreb », Institute for Security Studies Analysis - Novembre 2006, pp. 1-4.

-P-

- PAILHE C., ADAM B., « Le concept stratégique de l'UE doit privilégier le multilatéralisme et la coopération international », Note d'analyse du GRIP, Bruxelles, 4 novembre 2003, pp. 1-5.
- PARDO S., « Toward and Ever Closer Partnership A Model for a New Euro-Israel Partnership », EuroMeSCo Paper 72, Lisbon. October 2008, pp.1-33.
- PERRET Q., « L'Union européenne et la gestion de crises », Policy papers de la Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe n° 21, 13 mars 2006, pp. 1-8.

-R-

- RADWAN S., REIFFERS J.-L., « Le partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : acquis et perspectives », Rapport FEMISE, Institut de la Méditerranée, février 2005, pp. 77- 79, http://www.femise.org/PDF/Femise_T2005fr.pdf

-S-

- SCHÄFER, I., « Politiques migratoires et identitaires de l'Union européenne dans l'espace euro-méditerranéen », Heymat Working Paper n° 01/2010, Publication Hybrid European-Muslim Identity-Models (HEYMAT), pp. 1-10.
- SCHMID D., « Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM : De la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien », EuroMeSCo n° 36 octobre 2004, pp. 1-28.
- SCHUMACHER T., « Survival of the Fittest : The First Five Years of Euro-Mediterranean Economic Relations », EUI Working Papers (RSCAS, Florence, 2004), pp. 1-20
- SOLTAN G., « Southern Mediterranean Perceptions and Proposals for Mediterranean Security », EuroMeSCo Publication, EuroMeSCo Brief, février 2004, pp. 1-11.
- STETTER S., « Theorizing the European Neighbourhood Policy », EUI Working paper RCSA n° 2005/34, pp. 1- 17.

-T-

- TANNER F., « North Africa: Exceptionalism and Neglect », *Geneva Centre for Security Policy*, Occasional Paper Series, n°. 38, 2002, pp. 3-12.
- TOVIAS A., Le Processus de Barcelone : défis et perspective, in, Europe – Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes, IEMed, publication IEMed, 2010, pp. 122-126.
- THUESEN F. « Semaine de réflexion sur le rôle des droits de l'homme dans la politique méditerranéenne de l'UE : La mise en œuvre de l'article 2 », Rapport du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme éd. Marc Schade-Poulsen, REMDH, Copenhague 2000, pp. 1-36, http://www.euromedrights.org/fra/wp-content/uploads/2012/09/Seminar-report_FR-2.pdf

-V-

- VAN VOOREN B., « The hybrid legal nature of the ENP, in European integration without EU membership» EUI working paper, Max Weber program, 2009/2010, publication European university Institute Florence, pp. 17- 27

-W-

- WALLACE W, « Looking after the neighborhood », in *Notre Europe*, Policy Papers n° 4, July 2003, pp. 1-36.
- WICHMANN N., « The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices » CEPS Working Document n° 275, octobre 2007, pp. 1- 31.

-Z-

- ZÖPEL C., « September 11: Consequences for German Foreign Policy », *in* Carlo Masala (Ed), ZEI Discussion paper C 120 2003, pp. 6- 21

D. Rapports

- « Europe-Méditerranée, Enjeux, Stratégies, Réformes », Monographies méditerranéennes IEMed 7, publication IEMed, avril 2010, pp. 1-141, http://www.iemed.org/publicacions/monografia7.pdf
- « Maghreb – Moyen-Orient, Contribution pour une politique volontariste de la France », *Avicenne*, 23 avril 2007, pp. 1-27, http://blog.mondediplo.net/IMG/pdf/Rapport_Maghreb.pdf
- « Barcelona plus, Vers une Communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques », EuroMeSCo Secretarita, Instituto des Estudios Estrategigos e internationais, avril 2005, pp. 1-86, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/afet_20050713_euromescoreport_/afet_20050713_euromescoreport_fr.pdf
- « Euromed: Ensuring a Fair Deal », Oxfam Briefing Note, 26 November 2005, pp. 1-8.
- « Cultural liberty in today's diverse world », United Nations Program for Development (UNDP) - Human Development Report 2004, pp. 1-285, http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2004
- « European Neighbourhood Policy in selected Southern Mediterranean partner countries », EuroMeSCo research project conducted under the auspices of TESEV (Istanbul, Turkey) & GIGA – DOI (Hamburg, Germany), octobre 2006, pp. 1-30, http://www.euromesco.net/euromesco/images/49_eng.pdf
- « Évaluation du développement de la démocratie dans la zone euro-méditerranéenne : conceptualisation des buts, des moyens et des stratégies » Rapport Annuel EuroMeSCo 2006.04, EuroMeSCo Secretarita, Instituto des Estudios Estrategigos e internationais, novembre 2006, pp. 1-72.
- « Reprendre de l'élan », Rapport Annuel EuroMeSCo 2006.01, EuroMeSCo Secretarita, Instituto des Estudios Estrategigos e internationais, novembre 2006, pp. 1- 67.
- « The Euro-Mediterranean partnership: unique features, first results and future challenges », Centre for European Policy Studies, Middle East & Euro-Med Project Working Paper No 10, April 2003, pp. 1-35.

E. Mémoires et Thèses

1) Thèses multigraphiées

- CAMPAIN M., *La genèse du partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 2010, 799 p.
- DE THEVE J., *Le partenariat euro-méditerranéen : des accords préférentiels à la politique de voisinage : le cas des relations Union européenne/Tunisie*, Thèse de doctorat en Sciences économiques, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2003, 296 p.
- FRANCK A., *Les politiques de partenariat de la BEI*, Thèse de doctorat en Droit, Université Paul Cézanne (Aix-Marseille), 2006, 491 p.
- HAMMAMOUN S., *La conditionnalité politique dans les accords d'association entre l'UE et les pays du Maghreb*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Perpignan Via Domitia, 2006, 508 p.

- JOHANSSON-NOGUÉS E., « The construction of an EU foreign Policy identity », Thèse de doctorat en Droit, Universitat Autònoma de Barcelona Bellaterra, 2008, 421 p.
- LANNON E., *La Politique Méditerranéenne de L'Union européenne ; Pour une Politique euro-méditerranéenne Commune Fondée sur une Géopolitique de Proximité Pan-euro-méditerranéenne.* Doctorat d'Etat en droit communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes 1, mars 2002, 863 p.
- MENIAOUI N., *De l'obsession sécuritaire européenne au besoin de prospérité maghrébin : plaidoyer pour un réel dialogue euromaghrébin*, Thèse de doctorat en Droit, Université Lille 2, décembre 2008, 722 p.
- SOUAID S., La *dimension régionale du partenariat euro-méditerranéen*, Université Panthéon- Sorbonne (Paris), Thèse de doctorat en Droit, 2003, 263 p.
- THOMAS I., *La Politique euro-méditerranéenne, contribution au droit international du développement*, Thèse de doctorat en Droit, Atelier National de Reproduction des Thèses, 2004, 2005, 519 p.

2) <u>Mémoires</u>

- BOCHUD S., *Du processus de Barcelone à la politique européenne de voisinage : quelles avancées pour le commerce méditerranéen et le développement de la région ?*, Mémoire de Master en Économie, Université de Fribourg - Faculté des sciences économiques et sociales, département de l'Économie politique, novembre 2008, 121 p.
- BOUZALGHA K., *Maroc-Union Européenne : vers un statut avancé*, mémoire pour l'obtention du Master II recherche : Droit des Relations économiques internationales, Université de Cergy-Pontoise 2008, 72 p.
- GOK A., *Le partenariat euro-méditerranéen : l'analyse de l'impact de l'union douanière sur l'industrie agro-alimentaire*, Montpellier, Institut Agronomique Méditerranéen, 1998, 157 p.
- KASMI, J., *Quel partenariat entre l'Union européenne et les états de Maghreb- Quel avenir ?*, Mémoire pour le DEA de Droit Communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes 1, 2001, 307 p.
- LANNON E., *La rénovation de la politique méditerranéenne de la Communauté*, Mémoire pour le DEA de Droit Communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes 1, 1992, 213 p.
- MANCEL C., *Le partenariat euro-méditerranéen,* Mémoire pour le DEA de Droit Communautaire, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes, Université de Rennes 1, 1996, 182 p.
- MARIE R., *L'Union européenne et son environnement proche - Analyse de l'article I-57 du traité établissant une constitution pour l'Europe*, Mémoire pour le Master 2 mention Recherche, Droit approfondi de l'OMC et droit de l'Union européenne, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes (CEDRE), Université de Rennes 1, 2005, 152 p.
- MOURAD A., *La place de la Bonne Gouvernance dans les relations entre l'Union européenne avec les Pays du Proche-Orient*, Mémoire pour le Master 2 mention Recherche,

Droit approfondi de l'OMC et Droit de l'Union européenne, Centre de Documentation et de Recherches de Rennes (CEDRE), Université de Rennes 1, 2005, 117 p.
- MENIAOUI N., *La dimension sécuritaire du partenariat euro-méditerranéen*, Université de droit et de santé (Lille), 2003, 120 p.

V. Presse et entretiens

- Entretien avec Michael Köhler, unité PESC, Commission, décembre 2001, et avec Andreas Strub, entretien Task Force Méditerranée / Barcelone, UPPAR, Secrétariat général du Conseil, mars 2002.
- CHAGNOLLAUD J.-P., directeur de la revue *Confluences-Méditerranée*, Propos recueillis à Paris par Sybille RIZK, « Les cahiers Euromed », http://www.lorientlejour.com, le 28 mai 2005.
- BEN YAICHE Hichem, « L'Euromed en quête d'identité », Le Quotidien d'Oran (Algérie), 29 octobre 2005.
- COLONNA C., *Entretien de la ministre déléguée aux affaires européenne* avec le quotidien Le Figaro, (Paris, 12 décembre 2005).
- Message de Jacques CHIRAC, Président de la République française par Thierry Breton ministre de l'économie et des finances et de l'industrie à l'occasion du deuxième Forum de Paris : « le défi de l'euro-méditerranéen », 12.12.2005.
- Entretien avec le Président du Parlement européen, *El Pais*, 14 mars 2008.
- Communiqué de presse du REMDH : Le progrès en matière de respect des droits de l'homme doit être une condition à l'approfondissement des relations entre l'UE et ses voisins méridionaux, 10.04.08, http://fr.emhrn.net/pages/511/news/focus/52201.
- « Début des négociations officielles pour un statut avancé », article dans le quotidien marocain *Le Matin* du 16 mai 2008, cité *in* K. BOUZALGHA, *Maroc-Union Européenne : vers un statut avancé.*
- GUAINO H., «Faut-il croire à l'Union pour la Méditerranée ? », entretien, 23 mars 2008, <wwwlefigaro.fr/debats> (3 juin 2008).
- Lettre ouverte à l'occasion du Conseil d'association UE- Tunisie, par les représentants du Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) Organisation mondiale contre la Torture (OMCT) et Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), Bruxelles, 29 avril 2010.
- MINGARELLI H. (un des responsables de la Commission européenne), entretien avec l'Agence France Presse (AFP), « Le Maroc obtient le "Statut Avancé" auprès de l'UE », publication dans le journal l'Express du 14/10/2008.
- Communiqué de presse de la présidence française suite au Conseil d'association UE-Tunisie: à consulter sur http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil/PFUE-11_2008/PFUE-11.11.2008/UE_Tunisie.html
- Communiqué de presse : « L'UE décide d'accorder le statut de "partenaire avancé" à la Jordanie », IP/10/1388, Bruxelles, le 26 octobre 2010.

- JANIER A., « La France en faveur d'une relance du processus euro-méditerranéen », interview de l'ambassadeur chargé du processus de Barcelone, REFA n° 69, p. 26 ; www.ccfranco-arabe.com/69.php
- Entretien avec Manfredo Fanti, Chef d'unité Maghreb à la Commission Européenne, le 17 septembre 2012 dans le cadre d'une participation de l'auteur à la « Semaine de la coopération entre l'UE et les pays arabes » organisée par Arab NGO Network for développement (ANND) du 17 à 21 septembre 2012, Bruxelles, Belgique.

VI. Discours et interventions

- BARROSO J.-M., Discours au Parlement européen, Session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 26 octobre 2004, speech/O4/474.
- D'ANGIO R., « L'espace euro-méditerranéen : quel dessein géopolitique ? », discours lors des journées des Conférences du groupe de développement de l'IUFM d'Aix-Marseille du 21 janvier 2010, à consulter :
www.aix-mrs.iufm.fr/formations/...euro.../d_angio_quel_dessein.pdf
- FASSI FIHRI T., discours du ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération du Royaume du Maroc dans le cadre du Colloque « Le Partenariat Maroc-UE : vers la concrétisation du Statut Avancé », Publication l'Institut européen de la Méditerranée, mars 2010.
- FERRERO-WALDNER, B. The European Neighborhood Policy : bringing our neighbors closer « *Giving the Neighbors a stake in the EU internal marke*t », 10th Euro-Mediterranean Economic Transition Conference, Brussels le 6 June 2006 ; SPEECH/06/346 à consulter sur: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/346&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en
- FERRERO-WALDNER B., « La Méditerranée : un enjeu stratégique pour la construction européenne au XXIème siècle », Monaco, 16 Janvier 2009, document SPEECH/09/19
- FERRERO-WALDNER, B. speech at American Chamber of Commerce's". Bruxelles, 13 Octobre 2009. Speech /09/ 467.
- KEFI M-M, « Discours d'ouverture de S.E.M, ministre des Affaires Étrangères, prononcé par M. Naceur MESTIRI », directeur de la division Europe., *in Revue Trimestrielle Études Internationales* n° 120 3/2011, Octobre 2011.
- MAALOUF A., Discours prononcé dans la séance publique de réception à l'Académie Française, jeudi 14 juin 2012.
- PRODI R., *L'Europe et la Méditerranée : venons-en aux faits*, Louvain-la-Neuve, 26 novembre 2002, Speech 02/589, p. 3, à consulter sur :
www.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/589&format=PDF&aged=1&language=FR&guiLanguage=en.
- PRODI R., « L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité - Paix, sécurité et stabilité, Dialogue international et rôle de l'UE », Sixième conférence mondiale du réseau ECSA, projet Jean Monnet, Bruxelles, 5 décembre 2002, Speech 02/619,

disponible sur :
- www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=PDF&aged=1&language=FR&guiLanguage=en.
- SHPEK R., ambassadeur d'Ukraine auprès de l'Union européenne, et STRATAN A., ministre moldave des Affaires étrangères, déclarations lors de la conférence organisée par la commission le 3 septembre 2007 à Bruxelles : « Working Together : strengthening the European Neighbourhood Policy », *Agence Europe,* 4 septembre 2007.
- SARKOZY N., discours du président de la République Française sur le thème de l'Union de la Méditerranée, « Faisons ce qu'on fait les pères fondateurs de l'Europe », Palais Royal Marchan, Tanger 23 octobre 2007
http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&cat_id=7&press_id=572
- SIJILMASSI F., Ambassadeur du Royaume du Maroc en France colloque du 24 janvier 2008, IEP, Paris.
- SOLANA J., Discours du Haut Représentant de l'Union Européenne pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, conférence annuelle de l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, Paris, 30 juin 2003.

VII. Sites Internet

- Portail de l'Union européenne Europa, le site web officiel de l'Union européenne : www.europa.eu
- La page officielle de la PEV sur le site Europa : http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm
- Agence Frontex : http://www.Frontex.europa.eu/external_relations/
- APEM http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/ attaché au Parlement européen http://www.europarl.europa.eu)
- Association FEMISE : http://www.femise.org)
- EUROMESCO : www.euromesco.net
- IEMed : www.iemed.org
- European Commission, MEDA, Regional Indicative Programme 2005-2006 :
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/rsp/nip0506.htm.

INDEX THEMATIQUE

A.

Accord,

- d'association : 39, 40, 45, 46, 51, 80, 111, 218, 252-254, 269, 269, 275 - 279, 297, 298, 350, 351, 352, 353, 354, 369, 371, 375, 376, 378, 398, 399, 404, 405, 408,417, 421, 422, 455, 476, 485, 500, 524, 526, 560, 562, 567, 573, 575, 578, 580, 582, 591, 595, 598, 599, 601, 603, 607, 621

- d'Agadir : 306, 307, 480, 613

- de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) : 488, 489, 490, 491, 493, 494, 495, 497, 505

- de partenariat et de coopération (APC) : 68, 72, 80, 417, 420, 421, 496, 562, 580-582, 618, 622

-européen de voisinage : 79, 82, 83, 85, 90, 395, 471, 555, 556, 557, 562, 563, 564, 565, 566, 568, 572, 573, 578, 581, 583, 584, 585, 586

-intérimaire : 38, 39, 40, 348, 378

-de proximité : 82, 557

Acquis,

- communautaire : 61, 75, 89, 133, 269, 390, 415, 416, 418, 429, 430, 474, 482, 495, 496, 497, 499, 503, 505, 512, 537, 585, 595, 596, 600

- de Barcelone : 49, 58, 61, 62, 107, 108, 116, 124, 139, 140, 141, 142, 143, 152, 153, 155, 158, 159, 175, 178, 183, 202, 209, 212, 216, 253, 332, 375, 376, 457, 473, 611

Association Européenne de Libre Echange (AELE) : 71, 404, 429, 481, 485, 486, 567, 568, 569, 596

Agences communautaires/de l'UE : 495, 505, 506, 509, 513, 596

Algérie : 15- 17, 23, 33, 38, 42, 50, 53, 56, 80, 109, 111, 112, 116, 217, 246, 254, 265, 303, 306, 307, 309, 312, 315, 317, 332, 335, 358, 377, 447, 487, 491, 524, 526, 532, 535, 536, 540, 541, 544, 605, 627, 635, 662

Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) : 44, 174, 185, 187, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 466

Appropriation commune : 76, 78, 285, 287, 347, 405, 409, 412, 435, 438, 439, 441, 606

Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM): 187, 217, 218, 221, 222, 223, 224

Article 8 TUE : 83, 555, 556, 557, 559, 560, 561, 565, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 600, 601, 603, 614, 615

B.

Banque européenne d'investissement (BEI) : 18, 47, 210, 423, 460, 461

C.

Conseil de coopération du Golfe (CCG) : 320, 326, 327

Communauté européenne du Charbon et de l'acier (CECA) : 520

Clause élément essentiel : 343, 349, 367, 527, 571

Co-appropriation : 76, 197, 409, 436, 625

Conditionnalité politique : 53, 76, 83, 87, 88, 126, 151, 152, 292, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 347, 348, 355, 357, 360, 362, 367, 369, 371, 373- 377, 379, 381, 382-386, 388, 391, 392, 394, 395, 397, 407, 411, 412, 416, 419, 420, 422, 429, 431, 434, 442, 449- 457, 461, 465, 466, 469, 471, 473, 493, 494, 514, 523, 524, 527, 532, 533, 535, 563, 584, 617, 619

Conditionnalité politique négative : 345, 348, 371, 453, 455, 456, 457

Conditionnalité politique positive : 76, 83, 87, 88, 339, 344, 345, 347, 381, 382, 385, 392, 411, 412, 416, 422, 429, 434, 442, 451, 452, 453, 455, 456, 461, 466, 471, 493, 494, 514, 563, 584, 617

Critères de Copenhague : 384, 386, 387, 388, 415, 419, 470, 495

Critères de référence : 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 400, 415, 449, 459, 462, 464, 619

D.

Différenciation : 76, 79, 88, 89, 119, 123, 134, 283, 297, 298, 302, 303, 304, 335, 344, 347, 359, 390, 405, 406, 407, 408, 412, 420, 439, 455, 461, 473, 492, 518, 531, 542, 543, 555, 579, 581, 590, 604, 605, 606, 609, 610, 611, 612, 615, 618, 622, 623, 625

Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) : 146, 148, 358, 359, 360

E.

Espace économique européen (EEE): 71, 428, 481, 484, 485, 486, 487, 506, 513, 575, 578, 580, 585, 596, 597, 600, 614, 615

Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) : 515, 519, 520, 521, 528, 529, 530, 531, 533, 539, 546, 552

Espagne : 16, 18, 19, 27, 28, 53, 59, 101, 104, 112, 113, 114, 160, 199, 206, 207, 216, 235, 244, 245, 246, 257, 258, 306, 309, 312, 320, 330, 332, 378, 523, 525, 535, 536, 541, 543, 553, 589, 590, 600

Eurojust : 510, 522, 549, 596

F.

France : 14, 18, 26, 27, 50, 69, 100 - 105, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 187, 194, 195, 196, 197, 199, 235, 246, 257, 258, 260, 309, 312, 320, 332, 337, 341, 378, 424, 476, 479, 525, 535, 541, 553, 589, 590, 597

Frontex : 510, 518, 542, 544, 545

G.

Gestion des crises : 81, 159, 243, 277, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 301, 325, 400, 596

H.

Hard Security : 230, 248, 249, 251, 255, 256, 279, 284, 288, 289, 298, 514

Haut représentant de la PESC : 195, 235, 239, 240, 242, 271, 280

Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité : 277, 293, 299

I.

Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) : 78, 79, 81, 85, 119, 142, 207, 209, 210, 343, 379, 423, 424, 425, 426, 498, 502, 534, 550, 591, 626

Intergouvernemental : 97, 108, 125, 140, 141, 185, 187, 188, 192, 194, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 212, 214, 216, 217, 223, 218, 224, 227, 239, 332, 548, 519, 548, 568, 624

Israël: 15, 16, 17, 20, 23, 28, 29, 33, 38, 39, 42, 50, 51, 52, 54, 56, 80, 108, 111, 112, 116, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 175, 177, 199, 206, 208, 217, 218, 247, 248, 257, 265, 287, 288, 305, 317, 318, 323, 331, 353, 358, 364, 370, 373, 401, 406, 408, 438, 447, 479, 487, 491, 492, 503, 511, 515, 525, 590, 604, 605, 606, 607, 608, 609

Italie : 44, 101, 112, 113, 114, 206, 208, 216, 220, 221, 245, 246, 257, 258, 312, 332, 535, 541, 542, 553

J.

Justice et affaires intérieures (JAI) : 42, 230, 277, 288, 437, 473, 486, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 522, 523, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 538- 540, 546, 548, 549, 551, 552, 553, 619, 625

L.

Liban : 15-17, 23, 28, 29, 33, 38 - 40, 42, 43, 45, 50, 51, 54, 56, 80, 109, 111, 116, 146, 147, 160, 161, 167, 170, 171, 177, 199, 206, 261, 265, 293, 295, 296, 306, 317, 323, 324, 330, 351- 353, 358, 362- 365, 372, 373, 378, 379, 398, 424, 425, 433, 436, 438, 439, 441- 443, 446 - 448, 487, 492, 504, 515, 524 - 526, 536, 540, 541, 543, 544, 545, 546, 551, 563, 605

Lybie : 50, 328, 376, 487, 545

M.

Machrek : 16, 17, 33, 50, 111, 161, 192, 255, 298, 302, 303, 305, 306, 319, 406

Maghreb : 14, 16, 17, 30, 31, 33, 50, 53, 101, 104 -106, 109, 111, 112, 122, 135, 150, 161, 192, 246, 255, 256, 260, 265, 292, 298, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310 - 315, 317, 320, 334, 335, 350, 403, 406, 458, 504, 535, 541, 543, 600

Malte : 16, 23, 26, 33, 43, 50, 66, 111, 167, 168, 169, 201, 206, 208, 213, 246, 260, 312, 332, 541, 575, 606

Maroc : 15 -17, 19, 23, 33, 38, 42, 44, 50, 51, 53, 56, 71, 80, 83, 105, 109, 111, 112, 116, 192, 217, 219, 246, 254, 259, 261, 265, 293, 295, 298, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 312, 317, 318, 320, 332, 350- 353, 358, 377, 378, 398, 401, 406, 408, 426, 434, 441- 450, 465, 480, 486, 487,

490- 492, 494, 497, 511, 515, 524, 526, 532, 535, 536 - 541, 543, 544, 546, 547, 548, 549, 563, 565, 586, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600 - 606, 610, 613, 614, 623

Mauritanie : 50, 108, 117, 246, 303, 306, 309, 312, 314, 315, 317, 319, 327

MEDA : 32, 46, 47, 48, 55, 61, 81, 82, 85, 106, 142, 147, 148, 343, 379, 396, 423, 427, 477, 532, 533, 534, 550, 590, 595

Moldavie : 67, 68, 69, 80, 128, 131, 291, 296, 419, 421, 487, 511

Moyen-Orient : 28 -31, 50, 52, 59, 60, 66, 95, 99, 104, 109, 135, 139, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 176, 177, 180, 199, 224, 229, 238, 239, 246, 247, 248, 256, 257, 259, 263, 264, 265, 275, 279, 281, 287, 288, 289, 296, 303, 304, 307-310, 315-327, 329, 331, 334, 335, 458, 623

O.

Organisation de libération de la Palestine (OLP) : 33, 38, 39, 42, 161, 348, 354, 362, 580

Organisation mondiale du Commerce (OMC) : 35, 41, 55, 384, 475, 476, 493, 501, 569

Organisation des Nations Unies (ONU) : 28, 144, 160, 235, 266, 295, 310, 525

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) : 34, 217, 385, 389

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) : 271, 295, 318, 319, 331

P.

Palestine : 39, 50, 218, 317, 348, 492

Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) : 13, 26, 27, 66, 100, 109, 360, 460, 575

Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) : 25, 26, 30, 34, 41, 50, 58, 68, 89, 165, 166, 196, 197, 230, 233, 236, 242, 243, 257, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 280, 291, 292, 293, 294, 296, 299, 300, 301, 304, 372, 375, 376, 379, 380, 400, 436, 486, 519, 522, 530, 607

Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) : 89, 243, 267, 269, 280, 292, 293, 294, 295, 299, 530, 590, 607

Politique Globale Méditerranéenne (PGM) : 18, 20

PHARE : 81, 343, 379

Politique méditerranéenne rénovée (PMR) : 12, 13, 20, 21, 22, 23

Pologne : 66, 131, 135, 235, 257

Printemps arabe : 173, 179, 181, 182, 183, 184, 453, 456, 458, 494, 513, 586, 591, 593, 601, 620, 625

Processus de paix : 28, 29, 50, 52, 109, 159- 168, 170, 171, 172, 173, 174, 177, 178, 179, 193, 199, 224, 245, 246, 247, 250, 256, 257, 264, 275, 296, 302, 306, 310, 324, 335, 522, 609

Proche-Orient : 28, 50, 105, 112, 144, 159, 160, 168, 172, 178, 194, 220, 296, 299, 308, 315, 317, 318, 323, 325, 326, 609

Programmes communautaires/ de l'UE : 384, 430, 431, 505, 506, 510, 511, 549, 590, 607

Partenariat Stratégique du Moyen-Orient et la Méditerranée (PSMMO) : 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 324, 326, 327, 328, 329, 330

Politique de Voisinage Arabe (PVA) : 325, 328, 329, 330, 331

R.

Rapprochement législatif : 439, 484, 504, 566, 585

Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) : 53, 54, 144, 370, 374, 393, 448, 456

Résolution des conflits : 48, 78, 124, 129, 150, 163, 166, 173, 176, 242, 253, 263, 288, 294, 296, 297, 308, 309

Royaume-Uni : 16, 17, 50, 235, 257, 258, 525

Russie : 68, 69, 70, 119, 128, 129, 130, 135, 136, 160, 165, 269, 271, 281, 291, 360, 419, 531, 567, 568, 569, 580

S.

Schengen : 242, 517, 519, 553

Soft Security : 553

Statut avancé : 111, 408, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 599, 610

Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne : 58, 268, 269, 270, 272, 274, 275, 282.

Stratégie Européenne de Sécurité (SES): 77, 160, 230, 233, 280, 281, 283, 285, 333, 570

Syrie : 16, 17, 23, 28, 29, 33, 38, 43, 50, 51, 54, 81, 109, 111, 116, 146, 147, 148, 160, 161, 167, 170, 199, 206, 306, 317, 324, 330, 373, 378, 379, 380, 398, 403, 406, 433, 447, 456, 487, 491, 524, 526, 540, 605

T.

TACIS : 81, 82, 343, 379, 423

Traité,

- d'Amsterdam, 272, 518, 519, 521

- de Lisbonne, 495, 506, 521, 552

- de Maastricht, 24, 133, 386, 518

-établissant une Constitution pour l'Europe, 301, 557, 560, 569, 576

Turquie : 16, 20, 23, 26, 33, 50, 71, 73, 102, 112, 113, 116, 128, 129, 208, 317, 318, 322, 323, 328, 330, 332, 369, 418, 465, 481, 491, 498, 535, 558, 568, 569, 575, 606

U.

Ukraine : 67, 68, 69, 71, 72, 80, 128, 131, 135, 269, 270, 275, 295, 307, 408, 418, 419, 420, 421, 422, 426, 438, 487, 511, 565, 581, 582, 587, 590

Z.

Zone de Libre-échange (ZLE) : 17, 32, 42, 51, 88, 306, 308, 474, 475, 476, 495, 575

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS 1

SOMMAIRE 3

CONTENTS 5

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS 7

INTRODUCTION 11

Section 1 : La corrélation entre le développement de la construction communautaire et l'évolution progressive des relations avec les Pays Tiers Méditerranéens (PTM) 13

§ 1. - Les relations de la CEE avec les PTM dans les années 60 : une reconnaissance des relations privilégiées avec les anciennes colonies 14

§ 2. - La Politique Méditerranéenne Globale (PMG) des années 70 : une approche globale et équilibrée après le premier élargissement 16

§ 3. - La politique communautaire méditerranéenne dans les années 1980 : l'impact des élargissements au Sud sur les relations avec les PTM 18

§ 4. - La Politique Méditerranéenne Rénovée (PMR) des années 90 : une redéfinition des relations avec les PTM précédant la création de l'Union européenne 20

Section 2 : L'établissement du Partenariat euro-méditerranéen (PEM) dans un contexte européen et méditerranéen en pleine mutation 22

§ 1. - L'élaboration d'une nouvelle politique méditerranéenne de l'UE dans le contexte de mutations géopolitiques majeures 23

A. Les transformations géopolitiques favorables à une refondation des relations avec les PTM 24

1) Les transformations géopolitiques en Europe appelant à la révision de la politique méditerranéenne de l'UE 24

a) L'UE comme acteur politique au niveau international après le Traité de Maastricht 24

b) L'interdépendance entre le renforcement des relations avec les PTM et les perspectives d'élargissement de l'UE 26

2) Les mutations géopolitiques en Méditerranée : une opportunité pour l'émergence de l'UE comme acteur politique mondial dans la région 28

B. Le processus d'élaboration du PEM 29

§ 2. - Le PEM : un cadre relationnel fondé sur les dispositions de la Déclaration de Barcelone 32

A. Un partenariat multifonctionnel instruit par la Déclaration de Barcelone sous la forme de trois volets 32

1) La Déclaration de Barcelone : l'acte fondateur du Partenariat 32

2) Les trois volets de la Déclaration de Barcelone 33

a) Le premier volet : un Partenariat politique et de sécurité 34

b) Le deuxième volet : un Partenariat économique et financier 34

c) Le troisième volet : un Partenariat culturel, social et humain 36

B. Une nouvelle architecture juridique et institutionnelle des relations entre l'UE et les PTM 37
1) Les accords d'association euro-méditerranéens bilatéraux, le principal instrument juridique du PEM 37
a) Un nouveau cadre juridique des relations bilatérales 37
b) Le contenu des accords d'association euro-méditerranéens 40
2) Un cadre institutionnel cumulant la dimension bilatérale et multilatérale 42
a) Le cadre institutionnel multilatéral 42
i. Les conférences euro-méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères. 42
ii. Les réunions ministérielles sectorielles 43
iii. Le Comité EURO-MED 43
iv. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) 44
b) Le cadre institutionnel bilatéral : les organes mixtes des accords d'association 45
i. Le Conseil d'association 45
ii. Le Comité d'association 45

C. Le programme MEDA : l'instrument financier de la coopération euro-méditerranéenne 46

§ 3. - Le bilan décevant du PEM exigeant la relance des relations avec la Méditerranée 48
A. Le bilan mitigé d'une décennie barcelonaise ambitieuse 49
1) La multiplicité des acteurs du PEM entraînant une complexité institutionnelle… 49
a) L'hétérogénéité des pays partenaires de la région méditerranéenne 49
b) La multiplicité des acteurs de l'UE conduisant à la lenteur de la mise en œuvre des instruments juridiques du Partenariat 51
2) Le décalage entre les objectifs ambitieux et les réalisations obtenues 52
a) Le « Partenariat politique et de sécurité » freiné par les instabilités régionales.. 52
b) Le « Partenariat économique et financier » affecté par les obstacles au développement économique et social 54
c) Le « Partenariat culturel, social et humain » gêné par l'accentuation de l'incompréhension entre les deux rives de la Méditerranée 56

B. L'échec des tentatives de relance du PEM 58
1) Les limites des initiatives successives introduites dans le cadre du PEM 58
2) La volonté persistante d'une relance des relations euro-méditerranéennes dans le respect de l'acquis de Barcelone 61

Section 3 : La Politique Européenne de Voisinage (PEV) : Une relance des relations euro-méditerranéennes après le cinquième élargissement 63

§ 1. - L'élaboration d'une nouvelle initiative pour le voisinage de l'UE comme réponse aux défis du cinquième élargissement 64
A. L'impact du cinquième élargissement sur les frontières externes de l'UE 64

B. L'extension du cadre géographique de la réflexion initiale aux voisins méditerranéens du Sud 66
1) Les premières réflexions visant exclusivement les nouveaux voisins de l'Est 66
2) Le compromis intra-européen étendant la couverture géographique de la PEV… 68
a) L'extension de la couverture géographique vers la Méditerranée et le Caucase du Sud 68
b) Les réactions contrastées à propos de la couverture géographique de la PEV… 71

§ 2. - La définition d'un cadre relationnel avec les voisins de l'UE similaire au processus d'élargissement 73
A. La conceptualisation de la PEV par les communications de la Commission 74
1) Les premières communications jetant les bases de la PEV 74

a) La première communication sur « L'Europe élargie – Voisinage » de 2003 74
b) Le recadrage de la seconde communication « document d'orientation » de 2004 75
2) La consolidation de la PEV par une série de communications 77

B. Les instruments de la PEV 79
1) Les plans d'action de la PEV 79
2) L'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) 81
3) Les futurs accords européens de voisinage 82

§ 3. - Les relations de l'UE avec la Méditerranée définitivement liées à la PEV après le cinquième élargissement 83
A. L'articulation entre le PEM et la PEV 84
1) La question de la complémentarité entre le PEM et la PEV 84
2) La question du devenir des relations euro-méditerranéennes suite à la rencontre entre le PEM et la PEV 86

B. Les mutations en cours des relations euro-méditerranéennes avec la PEV 87
1) Une définition des cadres de voisinage euro-méditerranéens résultant du métissage entre le PEM et la PEV 87
2) L'impact contrasté de la PEV sur les dimensions bilatérale et multilatérale du PEM 89

PREMIERE PARTIE : LA DIMENSION REGIONALE DES RELATIONS EURO- MEDITERRANEENNES POST-ELARGISSEMENT PEU APPROPRIEE AVEC LA PEV 95

TITRE 1 : L'IGNORANCE PAR LA PEV DU CADRE MULTILATERAL EURO-MEDITERRANEEN OUVRANT LA VOIE A L'EMERGENCE PROBLEMATIQUE DE L'UNION POUR LA MEDITERRANEE (UPM) 97

CHAPITRE 1 : L'UNION POUR LA MEDITERRANEE (UPM), L'ECHEC D'UNE TENTATIVE DE REFONDATION DU CADRE MULTILATERAL EURO-MEDITERRANEEN 99

Section 1 : l'UpM, une redéfinition du cadre multilatéral euro-méditerranéen faiblement en harmonie avec la PEV 100

§ 1. - La genèse mouvementée d'une initiative emblématique : De l'Union Méditerranéenne (UM) à l'Union pour la Méditerranée (UpM) 100
A. L'initiative française initiale, une rupture avec l'approche euro-méditerranéenne de la coopération autour de la Méditerranée 101
1) Le discours de Toulon : une conception de la coopération méditerranéenne en rupture avec l'approche euro-méditerranéenne 101
2) La persistance de la volonté de rupture dans le discours de Tanger 105
a) L'Union Méditerranéenne adressée principalement aux pays riverains 105
b) La persistance du caractère national de la réflexion de l'initiative française…. 107

B. L'ajustement euro-méditerranéen de l'initiative française (UM) 109
1) L'appel de Rome : la première inflexion de l'Union Méditerranéenne face aux réactions d'hostilité au projet initial 110
2) L'Union pour la Méditerranée, une européanisation de l'initiative française …… 113

§ 2. - La faible interdépendance entre le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen et l'architecture de voisinage de l'UE élargie 116
A. La faible articulation entre la PEV et le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen 117

1) La difficile articulation entre la PEV et le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen du PEM 117
a) La faiblesse objective du lien entre la PEV et le cadre politique multilatéral euro-méditerranéen 118
b) Une répartition des cadres multilatéral et bilatéral entre les deux processus 121
2) L'accentuation de la fracture entre la PEV et le cadre politique multilatéral avec l'UpM..... 123

B. L'existence des initiatives régionales dans le cadre de la PEV uniquement à l'Est…. 126
1) L'admission par la PEV d'initiatives régionales à l'Est 127
a) La Synergie de la mer Noire, une initiative partiellement attachée à la PEV…..... 127
b) Le Partenariat Oriental, la dimension orientale de la PEV..... 129
2) L'équilibre des initiatives Est-Sud entre les voisins : entre cohérence et concurrence ? 132
a) Une conjoncture régionale concurrentielle Est-Sud..... 133
b) Le rééquilibrage de l'approche multilatérale de la PEV 135

Section 2 : Le revers de l'Union pour la Méditerranée (UpM) conduisant à la paralysie totale du dialogue politique multilatéral euro-méditerranéenn..... 138

§ 1. - Une reprise en trompe-l'œil de l'UpM dans le paradigme euro-méditerranéen existant..... 139
A. Une référence expresse de l'UpM à l'acquis de Barcelone mal harmonisée avec les principes du PEM..... 139
1) La reprise de l'acquis de Barcelone par l'UpM 140
2) La reprise incertaine de l'acquis démocratique du processus de Barcelone par l'UpM..... 142
a) La reconnaissance mesurée du respect des principes démocratiques dans la Déclaration de Barcelone..... 142
i. L'engagement de la Déclaration de Barcelone pour le respect des principes démocratiques 142
ii. Les lacunes de la Déclaration de Barcelone quant à l'absence totale ou partielle de certains principes démocratiques..... 144
b) La régression de la place des principes démocratiques dans l'UpM..... 148

B. La valeur ajoutée de l'UpM réduite à une « Union des projets » inadaptée à l'évolution des relations euro-méditerranéennes..... 152
1) L'opportunité manquée de l'évaluation du Processus de Barcelone..... 153
2) Une « Union des projets » accompagnatrice des cadres existants..... 154

§ 2. – La paralysie du dialogue politique multilatéral aux évolutions du contexte géopolitique régional 157
A. Le cadre multilatéral euro-méditerranéen du Processus de Barcelone confronté à la consolidation des conflits régionaux..... 158
1) La nature post-conflictuelle du dialogue politique euro-méditerranéen..... 158
a) Le processus de paix, une condition nécessaire pour le lancement du PEM..... 159
b) Le PEM non conçu pour accompagner la résolution des conflits 162
2) Les conférences interministérielles euro-méditerranéennes définitivement contaminées par les blocages politiques régionaux 165
a) La première phase (1997-2000) : Les efforts dans l'espoir de sauver le processus de paix. 165
b) La deuxième phase (2000-2004): le dialogue politique face à l'accentuation des tensions internationales et régionales 167
c) La troisième phase 2003-2005 : Le dialogue politique et l'impasse de la coopération régionale 169

B. L'enlisement de l'UpM dans les conflits proche-orientaux conduisant à un blocage total du cadre multilatéral euro-méditerranéen 171
1) La régression de l'engagement de l'UE dans la résolution des conflits politiques avec l'UpM 171
a) La diminution de l'engagement dans la résolution des conflits dans l'UpM au nom du pragmatisme 172
b) La contre-productivité de la dépolitisation de l'UpM à l'épreuve de la guerre de Gaza 173
2) L'effacement de l'UpM après le Printemps arabe nécessitant une refondation du cadre multilatéral euro-méditerranéen 177
a) L'enlisement de l'UpM : des vices conceptuels originels dans un contexte régional peu favorable 177
b) Les différents scénarios de la redéfinition stratégique du cadre multilatéral euro-méditerranéen 179

CHAPITRE 2 : LA RESTRUCTURATION CONFUSE DE L'INSTITUTIONNALISATION MULTILATERALE DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNES DANS LE CADRE DE L'UPM 183

Section 1 : La nouvelle institutionnalisation de la gouvernance euro-méditerranéenne dans une approche renforçant la dimension intergouvernementale 185

§ 1.- Une institutionnalisation susceptible d'améliorer le partage des responsabilités partenariales 187
A. L'instauration laborieuse du principe de la coprésidence dans le cadre multilatéral… 187
1) La mise en place de la coprésidence pour l'ensemble des relations multilatérales en réaction à l'asymétrie institutionnelle Nord-Sud 187
2) Les lacunes de l'expérience de la première coprésidence dans l'architecture institutionnelle euro-méditerranéenne 189
a) L'effet contre-productif de la coresponsabilité des partenaires du Sud dans le cadre de la coprésidence 189
b) L'ambiguïté de l'exercice de la présidence au niveau européen avec la persistance du « Leadership » français 191

B. L'institutionnalisation d'un sommet bisannuel des chefs d'État ou de gouvernement à côté des conférences ministérielles existantes 196
1) L'établissement du Sommet bisannuel des chefs des États 196
2) La réorganisation des conférences ministérielles euro-méditerranéennes face au blocage total de l'UpM 199

§ 2. - Une réorganisation de la gestion du Partenariat caractérisée par un affaiblissement du rôle de la Commission 201
A. La création du Secrétariat de nature intergouvernementale, un nouvel organe mis en place au détriment du rôle de la Commission 202
1) La place centrale du Secrétariat dans l'architecture de l'UpM 202
2) L'ambiguïté de la place de la Commission dans le cadre institutionnel de l'UpM et la délimitation de ses compétences avec celles du Secrétariat 207

B. L'accentuation de la dimension intergouvernementale dans la gestion au détriment du rôle de la Commission 211
1) L'abrogation du Comité Euromed au profit le Comité permanent conjoint : un affaiblissement additionnel de la Commission 211
2) Le renforcement du rôle des Hauts fonctionnaires représentants des pays partenaires 213

Section 2 : La persistance des carences de la dimension parlementaire euro-méditerranéenne avec l'Assemblée Parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM) 215

§ 1.- L'évolution de la dimension parlementaire euro-méditerranéenne : du Forum parlementaire euro-méditerranéen à l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne 217
A. La création du Forum parlementaire euro-méditerranéen 217

B. Le renforcement du dialogue parlementaire par la création de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM) 219

§ 2. - La faible influence du dialogue parlementaire dans l'architecture institutionnelle euro-méditerranéenne 221
A. Les faibles compétences de l'APEM 221
B. Les recommandations modestes de l'APEM pour la conférence ministérielle de l'UpM 223

CONCLUSION DU TITRE 1 227

TITRE 2 : L'INADEQUATION DU CADRE BILATERAL DE LA PEV AVEC LES ENJEUX SECURITAIRES REGIONAUX EN MEDITERRANEE 229

CHAPITRE 1 : LES MUTATIONS DE L'APPROCHE SECURITAIRE DE L'UE : DE LA SECURITE EURO-MEDITERRANEENNE A LA SECURITE DU VOISINAGE DE L'UE ELARGIE 233

Section 1 : Une Stratégie Européenne de Sécurité (SES) visant la construction de la sécurité dans le voisinage de l'UE élargie 233

§ 1. - L'engagement de l'UE dans son voisinage, un objectif majeur de la SES face aux menaces sécuritaires à proximité 233
A. « Une Europe sûre dans un monde meilleur » 234
1) Une prise de responsabilité pour une Union européenne en plein élargissement face aux menaces de la sécurité internationale 234
2) Un recensement minutieux des principales menaces sécuritaires 237

B. La convergence conceptuelle entre la PEV et la SES 239
1) L'inflexion sécuritaire de la PEV entre la première et la deuxième communication sur la PEV sous l'influence de la SES 240
2) L'association du Haut représentant de la PESC sur les questions sécuritaires stratégiques de la PEV 242

§ 2. - Le sauvegarde du concept de « sécurité globale » en Méditerranée dans un contexte régional en pleine mutation 243
A. Le concept de « sécurité globale » dans le cadre euro-méditerranéen dans un contexte d'apaisement régional 244
1) La notion de sécurité globale 244
2) La sécurité globale dans le cadre du PEM dans le contexte de l'apaisement régional 246
a) Une définition extensive de la coopération sécuritaire dans un contexte d'apaisement régional. 246
b) L'adaptation pertinente des trois volets de la structure du PEM à la conception globale de la sécurité 249

B. Une approche globale de la sécurité dans le voisinage de l'UE maintenue dans un contexte d'instabilité régionale 250

Section 2 : La contribution de la PEV aux objectifs sécuritaires de la SES et à l'amélioration de l'action extérieure de l'UE en Méditerranée 253

§ 1. - La construction de la sécurité du voisinage en vue de pallier les insuffisances de l'approche sécuritaire dans le cadre du PEM 254
A. Des divergences entre les acteurs sur l'approche sécuritaire euro-méditerranéenne.. 254
1) L'UE comme vecteur dominant dans la sécurité euro-méditerranéenne 255
a) La primauté de la composante européenne sur la composante méditerranéenne 255
b) Les divergences au niveau européen 257
c) Les perceptions divergentes entre les partenaires Nord et Sud 258
2) L'échec systématique de l'adoption de la charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité témoignant de la difficile imposition d'une sécurité entre les deux zones 260

B. La construction de la sécurité du voisinage de l'UE face à l'inflexion des menaces internationales 262
1) La définition de la sécurité du voisinage de l'UE élargie, objectif stratégique de la SES 262
2) La Méditerranée, zone d'action prioritaire pour la sécurité interne de l'UE……..... 265

§ 2. - La valeur ajoutée de la PEV en matière de cohérence de l'action extérieure de l'UE 268
A. L'ambiguïté de l'interférence entre le PEM et la PESC avec la stratégie commune à l'égard de la région méditerranéenne 268
1) La stratégie commune, une recherche au service de la cohérence de l'action extérieure 268
2) Le contenu peu innovant d'une stratégie commune à l'égard de la Méditerranée à caractère fortement unilatéral 272

B. Le potentiel avéré de l'articulation PEV/SES pour assurer la mise en cohérence des politiques extérieures dans le voisinage de l'UE 275
1) La reconnaissance de la nécessité d'un instrument assurant une action européenne globale plus cohérente en matière sécuritaire dans la proximité de l'UE 275
2) La définition de la PEV comme outil principal pour la mise en œuvre de la SES.. 278
a) L'implantation régionale des objectifs sécuritaires dans le voisinage de l'UE à travers la PEV 278
b) La confirmation de la convergence entre la PEV et la SES révisée dans le rapport de 2008 : l'exemple de la sécurité énergétique 279

CHAPITRE 2 : L'INADAPTATION DU CADRE DE LA PEV AU TRAITEMENT DES QUESTIONS SECURITAIRES REGIONALES APPELANT A UNE RELANCE REGIONALISEE DE LA COOPERATION EN MEDITERRANEE 283

Section 1 : L'insuffisance de la mise en œuvre des objectifs sécuritaires de l'UE dans le cadre de la PEV 283
§ 1. - La difficile appropriation par les partenaires des « menaces communes » de la PEV 284
A. Une définition fortement euro-centrée des menaces communes 284
B. La primauté de la dimension de *Soft Security* au détriment de la dimension de *Hard Security* ... 288

§ 2. - La modeste réponse de la PEV à l'objectif d'amélioration de la cohérence de l'action extérieure en Méditerranée 291
A. Les insuffisances des dispositions des plans d'action relatives à la coopération sécuritaire en Méditerranée 291
1) Les insuffisances du renforcement de la coopération sur des questions de politique étrangère et de sécurité 292

2) Les insuffisances des dispositions en matière de coopération sur les problèmes internationaux et régionaux 294
a) La possibilité de participation des voisins à certaines activités de gestion et à la prévention des conflits 294
b) L'efficacité limitée d'une gestion bilatérale des enjeux sécuritaires régionaux au Sud 296

B. La valeur ajoutée du Traité de Lisbonne pour une interférence accentuée entre la PEV et la PESC 299

Section 2 : La nécessité d'initiatives régionalisées complémentaires garantissant la mise en œuvre des objectifs sécuritaires de l'UE 302

§ 1. - Le dialogue politique renforcé avec le Maghreb pour une mise en œuvre sous-régionale des objectifs sécuritaires 304
A. L'intérêt de la prise en compte de la spécificité de la région à travers l'institutionnalisation du dialogue euro-maghrébin 304
1) Le renforcement du dialogue euro-maghrébin indispensable pour l'intégration Sud-Sud intermaghrébine 305
2) Une meilleure coopération subrégionale indispensable au renforcement des relations euro-maghrébines 308
a) Une atténuation des enjeux moyen-orientaux sur les relations euro-maghrébines à travers une implication européenne plus étroite dans le problème du Sahara occidental 308
b) Une coopération sous-régionale renforcée sur les « menaces communes » au Maghreb 310

B. Une institutionnalisation du dialogue euro-maghrébin comme composante de la coopération euro-méditerranéenne globale 311

§ 2. – Des perspectives régionales de coopération sécuritaire au-delà du voisinage direct dans un Moyen-Orient élargi 315
A. Le PSMMO, une tentative abandonnée d'élargissement de la coopération au Moyen-Orient……..... 316
1) Le PSMMO un cadre de coopération régionale inspiré par le projet Greater Middle-East….316
2) Le PSMMO : Un cadre de coopération au-delà des limites du PEM rapidement abandonné….. 318
3) L'intérêt d'une relance sécuritaire allant au-delà des frontières strictement méditerranéennes 322

B. La redéfinition souhaitable de la coopération sécuritaire au Moyen-Orient dans le cadre géographique élargi du PSMMO 324
1) L'adéquation d'un recours au cadre géographique élargi avec l'évolution de la situation au Moyen-Orient 324
a) La difficulté d'un retour à un dialogue strictement euro-arabe 325
b) La Politique de Voisinage Arabe (PVA) : une nouvelle initiative arabe adaptée au cadre géographique du PSMMO 327
2) Vers un partenariat avec les voisins des voisins ? 329

CONCLUSION DU TITRE 2 333

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 335

SECONDE PARTIE : LA DIMENSION BILATERALE DES RELATIONS EURO-MEDITERRANEENNE POST-ELARGISSEMENT PROFONDEMENT MODIFIEE PAR LA PEV 339

TITRE 1 : LA VALEUR AJOUTEE DE LA CONDITIONNALITE POLITIQUE DE LA PEV COMME FORCE MOTRICE DU RENFORCEMENT DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES 341

CHAPITRE 1 : LES MUTATIONS D'UN CADRE BILATERAL EURO-MEDITERRANEEN DESORMAIS ARTICULE SUR UNE DOUBLE CONDITIONNALITE NEGATIVE ET POSITIVE 347

Section 1 : Un dialogue politique euro-méditerranéen étroitement lié à la conditionnalité politique négative du type clause « élément essentiel » 348

§1.- L'intégration du dialogue politique dans les accords d'association euro-méditerranéens 349
A. La portée des objectifs du dialogue politique bilatéral 349
B. L'institutionnalisation du dialogue politique bilatéral dans les accords d'association 351
1) Le Conseil d'association organe central du dialogue politique 351
2) Le Comité d'association 353

§ 2. - L'introduction de la clause « élément essentiel » dans les accords d'association 354
A. La portée de la clause « élément essentiel » dans les accords d'association euro-méditerranéens… 355
1) La clause élément de l'article 2 356
2) L'étendue du champ d'application de la clause « élément essentiel » 358

B. La réaction communautaire à une violation de la clause « élément essentiel » 361
1) La clause complémentaire générale de non-exécution permettant l'adoption des sanctions. . 361
a) La suspension unilatérale limitée à l'existence d'une urgence spéciale 362
b) Les mesures « les moins perturbantes pour le fonctionnement de l'accord proportionnelles à la gravité de la violation » 363
2) La précision de l'application de la clause à travers les déclarations interprétatives jointes aux accords. 364
a) La précision de la notion de « cas d'urgence spéciale » 364
b) La précision de la notion des mesures appropriées 365

§ 3. - La difficile mise en œuvre de la clause « élément essentiel » 367
A. Les contraintes à l'application de la clause « élément essentiel » 367
1) Les positions institutionnelles divergentes liées à l'application de la clause 368
2) Les contraintes politiques dans le cadre des relations euro-méditerranéennes…. 371

B. Le glissement vers d'autres formes de conditionnalité en marge des accords d'association plus incitatives que répressives 374
1) Le respect de l'acquis politique de Barcelone comme condition préalable pour l'adhésion au PEM : le cas de la Libye 375
2) Une forme de conditionnalité politique en amont de la procédure de conclusion des accords 376

Section 2 : Les apports de la conditionnalité politique de la PEV mise en œuvre à travers les plans d'action et inspirée de la méthodologie de préadhésion 381

§ 1. - Une conditionnalité politique positive inspirée de la stratégie du processus de préadhésion du cinquième élargissement 381
A. Une conditionnalité politique positive de la PEV poussant à un processus de réformes dans le respect des valeurs communes. 382

1) L'inscription de la conditionnalité politique positive dans une approche d'incitations aux réformes à travers la récompense des progrès réalisés 382
2) Une incitation au processus de réformes sur la base d'un engagement en faveur des valeurs communes 385
a) Le concept des valeurs communes dans le cadre de la PEV 385
b) Le parallélisme entre les valeurs communes de la PEV et les critères de Copenhague 386

B. Une conditionnalité politique reposant sur une évaluation de l'état d'avancement des réformes 388
1) La fixation des critères de référence dans la première communication de la Commission de 2003..... 389
2) Le suivi de la mise en œuvre des réformes sans réels critères de référence à partir de la deuxième communication de 2004..... 391
a) L'abandon des « critères de référence » remplacés par les actions prioritaires dans les plans d'action 391
b) Un suivi régulier des progrès accomplis à travers l'examen de la réalisation des priorités fixées dans les plans d'action..... 393

§ 2. - Les plans d'action, permettant la concrétisation des principes de la PEV avec chacun des partenaires..... 396
A. Un instrument juridique de *Soft Law* en cohérence avec les mécanismes de la conditionnalité politique..... 396
1) Les plans d'action comme documents de Soft Law..... 396
a) Un acte adopté par les organes mixtes des accords bilatéraux en vigueur 397
b) Le caractère « trans-piliers » des plans d'action permettant une coopération élargie 399
2) Les plans d'action dépourvus d'une réelle force juridique contraignante..... 401

B. L'élaboration des plans d'action dans le respect des principes de différenciation et d'appropriation commune 405
1) Le principe de la différenciation bilatérale indispensable pour une politique à géométrie variable..... 405
a) Une introduction expresse du principe de la différenciation dans le cadre du PEM 405
b) La corrélation entre la différenciation bilatérale et la conditionnalité politique de la PEV..... 407
2) Le principe de l'appropriation commune des dispositions des plans d'action 408

CHAPITRE 2 : DES RESULTATS MITIGES APPELANT A UNE DEMARCHE BILATERALE PLUS COHERENTE ENTRE CONDITIONNALITE POSITIVE ET NEGATIVE 411

Section 1 : Un impact limité de la conditionnalité de la PEV sur les processus de réformes dans les relations euro-méditerranéennes..... 412

§ 1. – La perspective de la convergence avec le modèle de l'UE substantiellement compromise par l'absence de perspective d'élargissement avec les pays voisins du Sud 413
A. La perspective d'adhésion comme force motrice *sine qua non* de la réussite de la stratégie de préadhésion..... 413
1) L'adhésion comme « carotte d'or » assurant la réussite de la stratégie de préadhésion 414
2) Les perspectives plus attrayantes pour les voisins de l'Est que pour les voisins du Sud 416
a) La PEV,une atteinte à l'opportunité d'adhésion pour les voisins de l'Est?..417
b) La volonté de s'inscrire dans une perspective d'adhésion 418
c) L'amélioration des relations contractuelles avec les pays de l'Est..... 420

B. L'insuffisance de l'offre incitative pour les pays méditerranéens récompensant les avancées réalisées 422
1) Une augmentation substantielle de l'aide et de l'assistance financière pour appuyer la réalisation de l'offre proposée 423
2) L'ambiguïté de l'offre incitative de la PEV 428
a) La dilution de l'offre initiale incitative de la PEV : vers une participation partielle au marché intérieur sans référence aux quatre libertés. 429
b) La nécessité d'un recadrage de l'offre incitative de la PEV 431

§ 2. - Les résultats mitigés de l'avancement du processus de réformes mettant en question la réelle efficacité des principes de la conditionnalité politique de la PEV 434
A. La réelle appropriation commune des plans d'action par les voisins affaiblie par l'élaboration asymétrique des plans d'action en faveur de l'UE 435
1) Le rôle central de la Commission européenne dans le processus d'élaboration des plans d'action limitant l'appropriation commune 435
2) La prégnance d'une programmation en convergence avec les attentes et les objectifs de l'UE 438

B. Les résultats des processus de réformes montrant une conditionnalité politique limitée à l'accompagnement des réformes 442
1) Les rapports de suivi témoignant d'un impact limité de la PEV sur les processus de réformes politiques 442
a) Les progrès partiels réalisés en matière de réformes politiques dans le cadre des plans d'action 443
b) L'incapacité de la PEV à empêcher les violations et à surmonter l'absence de volonté de réformes 446
2) La conditionnalité politique de la PEV réduite à une simple fonction d'accompagnement de la volonté de réformes 449

Section 2 : Le besoin d'une meilleure articulation entre la conditionnalité politique positive et la conditionnalité négative après le « Printemps arabe » 452

§ 1. - Une marginalisation additionnelle du recours à la clause des accords d'association après la mise en place de la PEV 453
A. L'exclusion de toute référence explicite à la conditionnalité négative dans la PEV 453
B. Le déséquilibre entre la conditionnalité positive de la PEV et la conditionnalité négative du PEM affectant la cohérence de l'action de l'UE 454

§ 2. - La valeur ajoutée des communications de 2011 : vers une meilleure articulation des actions de l'UE combinant les deux facettes de la conditionnalité politique ? 456
A. L'importance de l'interdépendance entre la conditionnalité négative et positive dans les relations euro-méditerranéennes 457

B. Vers des ajustements du cadre relationnel avec une conditionnalité cumulative à double facette positive et négative ? 458
1) L'amélioration de l'incitation pour les pays engagés dans un processus de démocratisation…… 459
a) Le concept « more for more » 459
b) La fixation de nouveaux critères de référence 461
2) L'insuffisance de fermeté avec les pays ne respectant pas leurs engagements…. 463

CONCLUSION DU TITRE 1 469

TITRE 2: UN APPROFONDISSEMENT DIFFERENCIE DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES : VERS UN CADRE RELATIONNEL A MI-CHEMIN ENTRE L'ASSOCIATION ET L'ADHESION 471

CHAPITRE 1: UN APPROFONDISSEMENT PAR LA PEV DES RELATIONS BILATERALES EURO-MEDITERRANEENNES S'APPUYANT SUR L'ACQUIS DE BARCELONE 473

Section 1 : La perspective d'une intégration progressive des voisins au marché intérieur de l'UE 473

§ 1. - L'opportunité offerte aux voisins d'une participation progressive au marché intérieur de l'UE……..... 474

A. Du PEM à la PEV : Une intégration économique profonde allant au-delà de l'équation économique euro-méditerranéenne 474

1) L'établissement d'une zone de libre-échange (ZLE) euro-méditerranéenne : pierre angulaire de la dimension économique du PEM 475

a) Une transition économique orchestrée par les accords d'association euro-méditerranéens . 475

b) Les résultats en demi-teinte de la coopération économique euro-méditerranéenne 478

2) Une participation au marché intérieur de l'UE proposée par la PEV et reposant sur le modèle de l'Espace Économique Européen (EEE) 481

a) L'opportunité offerte aux voisins d'obtenir un accès plus large au marché intérieur de l'UE comme récompense pour les progrès réalisés 482

b) Le parallélisme évoqué avec l'EEE : entre ambition et irréalisme ? 484

B. L'intensification progressive de l'intégration économique avec l'UE : le dépassement des limites du PEM 488

1) La perspective de l'établissement d'une zone de libre-échange approfondie et complète 488

a) La conclusion des accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) 488

b) La notion d'Accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) 490

2) L'équation économique euro-méditerranéenne inscrite définitivement dans une démarche concrète d'intégration économique à moyen et à long terme 491

a) Le développement d'un paradigme juridique additionnel aux accords d'association intensifiant l'intégration économique avec l'UE 492

b) La création des zones de libre-échange approfondies et complètes comme ultime objectif de l'intégration économique dans le cadre de la PEV 493

§ 2. - La convergence avec l'acquis conditionnant la possibilité d'une intégration dans les structures de l'UE 495

A. L'approfondissement de l'intégration économique grâce à la reprise progressive de l'acquis par les voisins 495

1) La reprise de l'acquis à travers la convergence avec les législations et les réglementations de l'UE programmée dans le cadre des plans d'action 496

a) L'ajustement et l'harmonisation réglementaire et législative avec l'UE comme condition de l'approfondissement de l'intégration 496

b) Une programmation de la reprise de l'acquis dans le cadre des plans d'action 499

2) La pertinence de la reprise de l'acquis auprès des voisins dépourvus de toute perspective d'adhésion 501

B. La possibilité d'une participation à certains programmes et agences de l'UE 505

1) La participation aux agences de l'UE 506

a) Les conditions juridiques préalables à une éventuelle participation aux agences de l'UE... 506

b) Les différentes formes des participations aux agences 508

2) La participation aux programmes de l'UE 510

a) Les conditions juridiques de la participation aux programmes de l'UE 510

b) Les différentes possibilités de participation aux programmes de l'UE 512

Section 2 : La PEV comme moyen de renforcement de la coopération euro-méditerranéenne en matière de Justice et Affaires intérieures (JAI) 514

§ 1. - Le renforcement significatif de la coopération dans le domaine de la Justice et Affaires intérieures (JAI) dans les relations euro-méditerranéennes 516
A. L'attention ambigüe aux risques transnationaux dans la Déclaration de Barcelone..... 516

B. L'émergence progressive de la dimension JAI dans le cadre euro-méditerranéen…. 518
1) La dimension externe JAI 519
a) La question de la compétence externe JAI 519
b) L'émergence d'une dimension externe de l'ELSJ 521
2) L'introduction des dispositions de la dimension externe de la JAI dans les accords d'association 523
a) Les clauses anti-terrorisme 524
b) Les clauses relatives à la gestion des flux migratoires 525

§ 2. - L'accentuation de la projection externe des questions JAI dans les relations euro-méditerranéennes à travers la PEV 528
A. La place prépondérante de la coopération JAI dans la PEV 528
1) La PEV en tant qu'instrument de la stratégie relative à la dimension externe de l'ELSJ 528
2) La coopération en matière de JAI comme objectif central de la PEV, condition pour le renforcement des relations bilatérales euro-méditerranéennes 531

B. Une institutionnalisation progressive de la coopération sur les questions de JAI dans le cadre des plans d'action 533
1) La question migratoire comme priorité de l'action extérieure de l'UE dans le cadre des plans d'action 534
a) Le renforcement du traitement des questions relatives à la migration légale…. 535
i. L'enjeu de la libre circulation des personnes avec les PPM 536
ii. Les dispositions relatives à l'asile 539
b) L'accentuation de l'approche sécuritaire de la lutte contre l'immigration illégale 539
i. L'engagement à la conclusion des accords de réadmission 540
ii. La gestion des frontières 542
2) L'intensification de la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée… 545
3) L'amélioration de la coopération policière et judiciaire 548
a) La coopération policière et judiciaire en matière pénale 548
b) La coopération judiciaire en matière civile 550

§ 3. - La problématique de l'équilibre entre sécurité et réformes politiques dans le contexte de l'absence de priorité des dispositions des plans d'action 551

CHAPITRE 2 : LES DIFFERENTS SCENARIOS DE DEPASSEMENT DES ACCORDS D'ASSOCIATION EURO-MEDITERRANEENS 555

Section 1 : La possible apparition d'une nouvelle relation contractuelle : les accords européens de voisinage sur la base du nouvel article 8 TUE 555

§ 1. - Une constitutionnalisation des relations privilégiées de l'UE élargie avec son voisinage 556
A. La genèse de l'article 8 TUE dans le contexte de la Convention sur l'avenir de l'UE accompagnant le cinquième élargissement 557

1) L'article 8 TUE : une élaboration qui trouve son origine dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe 557
a) De la Convention à l'article I-57 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe 557
b) De l'article I-57 du Traité Constitutionnel à l'article 8 TUE 559
2) La référence implicite à l'article 8 dans la PEV 561
a) Les accords européens de voisinage : la perspective initialement évoquée d'une nouvelle relation contractuelle récompensant les progrès réalisés 562
b) La disparition de toute référence aux accords européens de voisinage après 2005 564

B. Une rédaction de l'article 8 permettant une application aux pays voisins même non inclus dans le cadre de la PEV 566
1) Les incertitudes autour du cadre géographique de l'article 8 567
2) Les incertitudes des dispositions constituant le fondement des relations privilégiées 569
a) Des relations privilégiées fondées sur les valeurs de l'UE 569
b) Des relations privilégiées reposant sur la coopération 571

§ 2. - Les ambiguïtés de la notion d'« accords spécifiques » de l'article 8 572
A. La problématique de la nature juridique des accords spécifiques de l'article 8 : accords d'association spécifiques ou nouvelle base juridique ? 573
1) Le parallélisme conceptuel entre les accords spécifiques et les accords d'association de l'article 217 TFU 573
2) Un vide procédural ouvrant le recours à une double base juridique, celle de l'article 8 et celle de l'article 217 576

B. La réelle valeur ajoutée des accords spécifiques de l'article 8 TUE 578
1) L'article 8 TUE comme moyen de renforcement de l'harmonisation du cadre relationnel entre l'UE et ses voisins 579
a) Le potentiel de l'article 8 TUE à garantir l'unité du cadre juridique proposé aux partenaires de la PEV 579
b) Un intérêt stratégique divergent autour du recours à la nouvelle base juridique entre les voisins du Sud et de l'Est 581
i. Le recours à l'article 8 TUE comme obstacle juridique à la perspective d'adhésion à long terme pour les voisins de l'Est. 581
ii. Le recours à l'article 8 comme une concrétisation d'une relation contractuelle à mi-chemin entre association et adhésion 583
2) L'article 8 comme opportunité pour l'amélioration de la contrepartie incitative de la PEV ... 584

Section 2 : L'émergence progressive de statuts particuliers différenciés résultant de l'articulation entre la PEV et le PEM 587

§ 1. - Le statut avancé dans les accords d'association : un renforcement différencié des relations avec les voisins du Sud dans le cadre de la PEV 587
A. Un renforcement des relations bilatérales à travers l'octroi du statut avancé dans le cadre des accords d'association 588
1) L'obtention du statut avancé comme récompense des progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans d'action 588
a) Le statut avancé accordé au Maroc comme récompense des progrès réalisés dans le cadre de la PEV 588
b) L'extension progressive du statut avancé à l'ensemble des pays voisins méditerranéens ... 591
2) Une feuille de route ambitieuse dans la perspective de l'établissement d'une relation à mi-chemin entre association et adhésion 594

B. Les incertitudes du fondement juridique du statut avancé 598
1) Une ambiguïté résultant des revendications divergentes 598
a) La position du Maroc en faveur d'une nouvelle relation contractuelle 598
b) La position européenne en faveur d'un statut avancé sans recours à une nouvelle base juridique 600
2) La définition du statut avancé dans le cadre des accords d'association 601

§ 2. - L'impact de l'intensification de la différenciation dans la PEV sur l'esprit du PEM 604
A. Les conséquences d'une stratégie relationnelle différenciée sur la cohérence de l'action de l'UE en Méditerranée 604
1) La corrélation entre l'évolution de la PEV et l'accentuation de la différenciation dans le cadre euro-méditerranéen 604
a) La stratégie d'un renforcement différencié des relations bilatérales avec les partenaires méditerranéens 604
b) Le cas particulier du rehaussement des relations avec Israël 606
2) L'accentuation de la différenciation, un éventuel préjudice pour l'unité du cadre euro-méditerranéen ? 609

B. Les perspectives du développement d'une dimension multilatérale complémentaire dans le cadre de la PEV 611
1) La possibilité de la mise en place de cadres multilatéraux sectoriels 611
2) La perspective de l'émergence d'une Communauté économique de voisinage entre l'ensemble des voisins 612

CONCLUSION DU TITRE 2 617

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE 619

CONCLUSION GÉNÉRALE 621

BIBLIOGRAPHIE 627

INDEX THEMATIQUE 673

TABLE DES MATIERES 679