



Institut de la Méditerranée

**Rapport du Groupe d'experts  
réuni par l'Institut de la Méditerranée  
sur le projet d'Union Méditerranéenne**

**(octobre 2007)**

*Institut de la Méditerranée  
Palais du Pharo  
58, Bd Charles Livon – 13007 Marseille – France  
Tél (33) 0 491 31 51 95 – Fax (33) 0 491 31 50 38 – [ins.med@femise.org](mailto:ins.med@femise.org)*



## SOMMAIRE :

<b>Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne</b> .....	1
<b>Executive Summary</b> .....	3
<b>Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne</b> .....	7
<i>Composition du groupe d'experts</i> .....	7
<i>Personnalités auditionnées ou ayant fourni une contribution</i> .....	7
<b>Thème 1 : Quel concept pour l'Union Méditerranéenne ?</b> .....	8
<i>Une histoire, une vision, une approche</i> .....	8
<b>Thème 2 : Quelle est la situation actuelle des relations entre l'Europe et la Méditerranée ?</b> .....	11
<i>Les actifs et les limites du partenariat de Barcelone et de la politique de voisinage</i> .....	12
<b>Thème 3. Comment l'Union Méditerranéenne peut-elle se situer par rapport aux dispositifs existants ?</b> .....	15
<b>Thème 4. Quelle couverture géographique de l'Union Méditerranéenne ?</b> .....	18
<b>Thème 5. Quelle structure institutionnelle et quel type de gouvernance ?</b> .....	18
<i>Les deux options</i> .....	18
<i>Les contraintes communes aux deux options</i> .....	19
<i>Première option</i> .....	19
<i>Deuxième option</i> .....	20
<b>Thème 7. Quelles sont les priorités qui seraient mieux couvertes par l'Union Méditerranéenne que par les dispositifs actuels et lui assureraient une crédibilité ?</b> .....	22
<i>L'action sur les conditions initiales et sur les difficultés d'adaptation</i> .....	22
<i>La connaissance et les compétences</i> .....	24
<i>La culture</i> .....	27
<i>L'environnement</i> .....	28
<b>Thème 8. Quelles ressources financières avec quelles institutions ?</b> .....	30
<b>Thème 9. Peut-on intégrer dans l'Union Méditerranéenne les différents dispositifs de coopération infranationaux sur la zone et les coordonner ?</b> .....	32
<b>Thème 10. Epure résumée d'un projet d'Union Méditerranéenne accompli</b> .....	33

### *Executive Summary*

Le groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée a retenu dix thèmes qui sont apparus centraux pour la viabilité de l'Union Méditerranéenne proposée par la présidence française.

Le premier thème concerne le concept même d'Union Méditerranéenne. Selon le groupe d'experts, celui-ci doit bien mettre en relief les particularités historiques de l'espace méditerranéen et retenir une vision qui consolide le lien entre les peuples de la Méditerranée, lien qui s'est maintenu malgré une histoire tourmentée. C'est ainsi que ce concept constituera un ancrage fort pour les pays qui y adhéreront. La Méditerranée est aujourd'hui l'épicentre de ce que l'on a appelé le dialogue des civilisations. Le choix d'aller vers une Union Méditerranéenne, choix auquel le groupe d'experts a pleinement adhéré, implique d'envisager de s'engager dans un processus endogène et volontaire visant un but commun et fonctionnant sur le mode de la codécision. Ce processus peut être long, mais il doit commencer par des actions ciblées et centrales pour la réalisation des ambitions retenues. Ce processus doit être ouvert aux pays d'Europe, y compris non méditerranéens qui souhaiteraient y adhérer. Il serait, en particulier, souhaitable que l'Allemagne qui a depuis l'origine manifesté un intérêt particulier pour le partenariat de Barcelone et qui a des liens poussés avec la Turquie en soit un des moteurs.

Le deuxième thème concerne la relation entre l'Union Méditerranéenne et l'Europe. Après avoir analysé la situation actuelle, les participants ont convenu que ce qui avait été entrepris dans les relations euro-méditerranéennes devait être poursuivi, en particulier l'installation d'une zone de libre échange approfondie. Il a été souligné qu'étant donné l'importance des politiques communes européennes, l'Union Méditerranéenne devait prendre soin de bien se situer par rapport aux politiques européennes et, en particulier, la politique de voisinage. Néanmoins, les limites de ce genre de processus ont été soulignées, en particulier celles qui concernent l'incapacité des dispositifs actuels à corriger l'écart entre les situations de départ, à faciliter les ajustements de façon à éviter la montée, même temporaire, de la pauvreté, à installer une véritable politique de convergence et à développer le dialogue interculturel.

Le troisième thème a consisté à préciser les principes qui devraient gouverner le fonctionnement d'une Union Méditerranéenne agissant de façon complémentaire par rapport à la politique européenne de voisinage. Il a été notamment souligné : (i) que l'Union Méditerranéenne devrait offrir un cadre de dialogue politique « d'égal à égal » dans la mesure où il ne s'agit plus de répondre à « une politique européenne » mais de concevoir ensemble une « politique méditerranéenne », (ii) que cette politique ne se substituerait pas aux politiques engagées, mais qu'elle serait complémentaire, (iii) qu'une des préoccupations majeures devrait être de s'intéresser au retard dans les structures de base, infrastructures, éducation, (iv) que les considérations visant à lutter contre la pauvreté et à équilibrer les territoires devaient être intégrées en amont des choix économiques, (v) qu'un important effort devrait être entrepris pour institutionnaliser les réseaux où se sont mobilisés les acteurs de la société civile. Il a été recommandé d'installer des structures opérationnelles conjuguant l'action infranationale et l'action internationale, travaillant au niveau de l'ensemble de la grande région méditerranéenne, suffisamment dotées, capables d'apprentissage et développant une véritable expertise.

Le quatrième thème qui concerne la couverture géographique de l'Union Méditerranéenne a conduit le groupe d'experts à souligner que sans la totalité du Maghreb et les membres de l'UE concernés, celle-ci n'aurait pas de crédibilité opérationnelle. Dans son principe, l'Union Méditerranéenne devrait pouvoir inclure l'Égypte, le Liban, la Turquie, la Syrie, la Libye, l'Autorité Palestinienne et Israël. Mais le groupe d'experts a insisté sur le fait, qu'en tout état de cause, la résolution des trois conflits sur la zone (Israélo-palestinien, Sahara occidental, Chypre) ne doit pas constituer une condition pour participer à l'Union. En revanche, le groupe d'experts considère que des discussions sur ces conflits doivent figurer à son agenda. Par ailleurs, le groupe d'experts a souligné que la Turquie devrait pouvoir y participer sans que cela ne remette en cause son statut de pays placé dans le processus d'adhésion à l'UE.

Le cinquième thème consacré aux institutions a considéré deux options, une option accomplie et une option réduite au départ et destinée à être approfondie. Mais, qu'elle que soit l'option choisie, il est apparu nécessaire : (i) de disposer d'une structure intergouvernementale fonctionnant en codécision et fondée sur une Charte précisant les valeurs partagées et les objectifs visés, (ii) un organe de pilotage, par exemple, un Haut Commissariat (sans doute préférable à un secrétariat politique dans un souci d'efficacité), (iii) de coordonner les actions bilatérales au niveau régional et d'articuler les actions de coopération décentralisées avec l'action multilatérale, (iv) de s'appuyer sur des agences spécialisées de façon à rompre avec l'habitude qui consiste à réunir des Conseils des ministres sur les questions les plus variées en citant dans les compte-rendu, à la fois des orientations très générales et ambitieuses et des projets de très faible envergure pour les atteindre. Le groupe d'experts pense qu'il est nécessaire de rompre avec cette politique déclarative, au profit, notamment en matière de réformes institutionnelles, d'une démarche visant à évaluer des objectifs annoncés et à vérifier leur degré d'application pratique. Par ailleurs, l'opinion publique devrait avoir accès à ces évaluations.

Le sixième thème, concerne la question juridique et, notamment, la possibilité pour des pays européens liés par le Traité de l'Union de participer à une Union Méditerranéenne ayant un contenu substantiel. La solution de la coopération renforcée sur des domaines où il n'y a pas de compétences spécifiques de l'UE est apparue comme la plus adaptée. Tout indique que dans un contexte où l'Union Européenne a, depuis Longtemps admis la pratique de la différenciation, soit en rythme, soit en contenu, et la possibilité pour un groupe de pays européens de progresser plus vite que les autres, cette démarche est appropriée. Sur certains dossiers, les pays méditerranéens de l'Europe sont justifiés à vouloir renforcer leurs liens avec le Sud de façon ouverte mais spécifique. L'admonestation d'un chef d'entreprise participant au groupe d'experts indique bien la nature du processus ainsi déclenché à partir de cette base juridique : « d'abord, mettez vous d'accord sur un certain nombre de choses essentielles qui concernent le développement, ensuite, mesurez l'impact extraordinaire de cette idée d'Union Méditerranéenne, c'est une belle utopie où un vrai méditerranéen se reconnaîtra, enfin, il faut engager de façon décidée un processus et lancer une action qui doit tendre vers cette Union. Et il est clair, à terme, que ce processus entraînera dans son sillage et développera tout ce qui a déjà été fait ».

Le septième groupe de questions concerne les priorités sur lesquelles appuyer l'Union Méditerranéenne. Le groupe d'experts a retenu quatre domaines principaux : (i) une action complémentaire à celle de l'UE visant à améliorer les conditions du développement, en particulier ciblée sur les infrastructures, les retards institutionnels et le coût social des ajustements liés à l'ouverture des économies, (ii) une action tournée vers la connaissance et les compétences avec la mise en place d'une « Communauté Méditerranéenne de la Connaissance et des Compétences » qui est un des domaines où le principe de subsidiarité s'applique de la façon la plus ferme en Europe, (iii) une action tournée vers la culture, (iv) une action tournée vers l'environnement. Plusieurs orientations de projets ont été proposées à l'intérieur de la « Communauté de la Connaissance et des Compétences ». Ce sont :

- Des projets qui concernent l'éducation (qui n'est jamais que la forme institutionnalisée de la culture) et la formation, plus précisément : (i) la mise en place d'un dispositif visant à définir

un socle commun à la fin de la scolarité obligatoire, processus aujourd'hui en œuvre en France, en Italie et en Espagne, (ii) une action conjointe en direction de la formation des maîtres, ce qui permettrait d'impliquer une élite aujourd'hui cachée, au sens où elle n'est pas insérée dans les réseaux internationaux, (iii) une assistance visant à installer une meilleure orientation et des cycles professionnels courts, (iv) le traitement technique des questions de management des systèmes éducatifs, de mise en place des LMD etc.

- Des projets qui concernent la recherche au Sud, dont le développement est un impératif, qui concernent, en particulier, (i) les coopérations entre laboratoires, (ii) la mobilité des chercheurs qui devrait être complète et soutenue, (iii) une série d'actions particulièrement ciblées sur les sciences dites dures et la santé.
- Des projets qui visent à développer « l'économie fondée sur la connaissance ». Dans cette perspective, le groupe d'experts recommande : (i) une agence méditerranéenne de valorisation de la recherche qui sélectionnerait des projets pour les rendre opérationnels au niveau international, (ii) la mise en réseau des pôles technologiques et des pôles de compétitivité, (iii) la généralisation du recours au TIC, (iv) un dispositif d'accréditation, à l'échelle méditerranéenne, des compétences techniques et professionnelles.

En matière de culture, le groupe d'experts préconise l'installation d'un « Collège de la Méditerranée » institution hautement symbolique qui évoque la Maison de la Sagesse de l'ancien temps et qui aurait pour rôle d'approfondir la charte fondatrice de l'Union à partir d'une réflexion sur ses valeurs communes, qui lancerait plusieurs programmes de travail, dont un programme sur « les mémoires, les histoires et les patrimoines », « l'image, l'écrit, la traduction », « l'histoire des religions », « le plurilinguisme ». Il préconise également de consolider et de prolonger l'action de la fondation Anna Lindh, de développer les « ateliers culturels euro-méditerranéens », de favoriser les coproductions, la mobilité des artistes et de mettre en place une politique télévisuelle méditerranéenne.

En matière d'environnement, le groupe d'experts recommande l'installation d'un système d'observation méditerranéen sur l'environnement et le développement durable, de favoriser une concertation préalable des responsables politiques des pays riverains avant chaque réunion internationale concernant la construction du droit international de l'environnement au travers des conventions thématiques internationales concernant notamment le climat et la biodiversité. Ces orientations pourraient conduire à l'installation de trois institutions qui sont : « Une Commission Méditerranéenne du Développement Durable », « Un Observatoire Méditerranéen du Développement Durable », « Une Agence Méditerranéenne de l'Eau ».

Le huitième thème concerne les ressources financières et les institutions liées. Le groupe d'experts considère que sans une perspective de moyens significatifs nouveaux, disponibles à terme, le projet d'Union Méditerranéenne doit être abandonné. Deux travers possibles ont été soulignés, le premier est celui de l'UMA, Union qui, faute de moyens, et placée devant l'incapacité de faire avancer les conflits entre ses membres a perdu sa crédibilité, le second, serait de créer une Union visant une symbolique ambitieuse et ayant pour contenu un nombre significatif de petits projets mal articulés.

La mise en place d'une institution financière dédiée paraît être un impératif au groupe d'experts. Deux solutions sont envisageables : un fonds de fonds permettant de financer des fonds primaires concernant les PMI/PME, une banque de développement. Les participants au groupe d'experts ont nettement penché pour la solution d'une banque de développement méditerranéenne qui pourrait bénéficier de l'expérience acquise par la FEMIP. Cette banque qui pourrait être une filiale de la BEI aurait trois axes d'intervention principaux : (i) mettre en œuvre une action spécifiquement euro-méditerranéenne, se concentrant sur un nombre limité de problématiques en complément de l'existant (l'Euro-Med), (ii) faire la synthèse entre les nécessités des ajustements économiques à court terme et le soutien à long terme du développement économique, (iii) être dotée d'une force de frappe intellectuelle pour combler le déficit capacitaire des pays partenaires et lancer la communauté méditerranéenne de la connaissance.

Le neuvième thème concerne l'articulation entre la coopération décentralisée qui s'est développée de façon considérable depuis Barcelone et le niveau intergouvernemental. Compte tenu du poids des échelons décentralisés en Europe qui représentent plus de 60% des fonds publics disponibles, du fait que ces échelons (régions, villes, département) vivent la Méditerranée en termes de cohabitation avec ceux du Sud, de leur confrontation à des problématiques qui touchent très directement la vie des peuples, le groupe d'expert recommande qu'ils soient associés aux décisions stratégiques et qu'ils puissent bénéficier, à l'instar de la pratique en vigueur en Europe d'un apport significatif des fonds structurels.

Le dernier thème, enfin, donne une idée d'un schéma d'Union Méditerranéenne abouti tel que le groupe d'experts l'imagine.

Charte constitutive,

Réunion intergouvernementale annuelle au plus haut niveau où siège le Président de l'UE

Haute Autorité (ou secrétariat politique) avec la présence d'un représentant des échelons décentralisés

Organes de contrôle démocratique et propositions, Parlement méditerranéen

Comité des échelons infranationaux, régions, villes, départements

Représentants de la société civile : Conseil Economique et Social

Dispositifs sectoriels « Communauté de la connaissance et des compétences » « Commission du développement durable »

Agences (eau, énergie, agence de transfert), Collège de la Méditerranée, forums régionaux, fondations

Tribunal d'arbitrage des conflits commerciaux

Banque dédiée

## **Rapport du Groupe d'experts réuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranéenne**

1. Le présent rapport a été réalisé à partir des réflexions issues de deux réunions du groupe d'experts de haut niveau présidé par le Professeur Jean-Louis Reiffers. Le groupe d'experts s'est réuni les 5 et 13 juillet à la CCIMP de Marseille-Provence et a auditionné, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une contribution écrite ou orale propre, un certain nombre de personnalités directement concernées par le projet de la Présidence française.

### ***Composition du groupe d'experts***

**Jean-Louis Reiffers**, Doyen honoraire, Faculté des Sciences Economiques de l'Université de la Méditerranée, Président du Conseil scientifique de l'Institut de la Méditerranée et du Femise

**Louis Aloccio**, Vice-président Chambre de Commerce et d'Industrie de Marseille-Provence.

**Andrea Amato**, Président de l'IMED (Istituto per il Mediterraneo) Rome, Italie.

**Denis Bauchard**, Conseiller scientifique à l'IFRI.

**Christian de Boissieu**, Professeur à la Sorbonne, Président du Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre.

**Jean-Claude Cousseran**, Secrétaire Général de l'Académie Internationale.

**Ahmed Galal**, Directeur de l'Economic Research Forum du Caire, Président du Femise, Egypte.

**Michael Gasiorek**, Professeur à l'Université de Sussex, UK

**Jean-Paul de Gaudemar**, Recteur de l'Académie d'Aix-Marseille

**Peter Holmes**, Professeur à l'Université de Sussex, UK

**Larbi Jaidi**, Professeur à l'Université Mohames V de Rabat, Maroc

**Bernard Latarjet**, Directeur Général de la candidature Marseille Capitale Europe de la Culture

**Alejandro Lorca Corrons**, Professeur, Universidad Autonoma de Madrid

**Rostane Mehdi**, Directeur du CERIC, Professeur à la faculté de Droit de l'Université Paul Cézanne

**Henry Roux-Alezais**, Président de l'Institut de la Méditerranée

**Henri-Luc Thibault**, Directeur du Plan Bleu, Sophia-Antipolis

**Jean-Claude Tourret**, Délégué général de l'Institut de la Méditerranée.

### ***Personnalités auditionnées ou ayant fourni une contribution***

**Jean-Eric Aubert**, Directeur du Bureau de la Banque Mondiale à Marseille.

**Andrès Bassols**, chef adjoint de l'Unité régionale RELEX, Bruxelles, UE

**Halim Benattallah**, ambassadeur d'Algérie à Bruxelles

**Henry Marty-Gauquié**, Représentant du groupe BEI à Paris

**Philippe de Fontaine Vive**, Vice-président BEI,

**François Gouyette**, Ambassadeur du Processus euro-méditerranéen, France.

**Jacques Huntziger**, Ambassadeur pour le dialogue interculturel euro-méditerranéen, France

**Jean-Marie Paugam**, sous-directeur Europe, Afrique, Moyen-Orient à la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, Ministère de l'Economie des Finance et de l'Emploi, France.

**Juan Prat**, Ambassadeur en Mission spéciale pour les Affaires méditerranéennes, Espagne

**Farida Loudaya**, Conseillère pour les affaires politiques de l'Ambassade du Royaume du Maroc en France

**Philippe Orliange**, Directeur Adjoint AFD, Direction Méditerranée-Moyen-Orient

**Fathallah Sijilmassi**, Ambassadeur du Maroc en France,

**Michel Vauzelle**, Président de la Région PACA.

2. Dix thèmes principaux ont été identifiés comme devant être précisés. Compte tenu de la diversité d'origine des membres du groupe, des débats ont eu lieu sur chacun de ces thèmes. On précisera ici, pour chaque thème, les enjeux et les orientations retenus.

Les dix thèmes retenus sont :

- 1) Quel concept peut supporter le projet d'Union Méditerranéenne ?
- 2) Quelle est la situation actuelle des relations entre l'Europe et la Méditerranée ?
- 3) Comment ce concept peut-il se situer par rapport à l'UE ?
- 4) Quelle couverture géographique de l'Union Méditerranéenne ?
- 5) Quelle construction institutionnelle et quel type de gouvernance ?
- 6) Quelle formule juridique pour permettre une action initiée par un sous-ensemble d'Etats membres de l'Union Européenne ?
- 7) Quelles sont les priorités qui seraient mieux couvertes par l'Union Méditerranéenne que par les dispositifs actuels et lui assureraient une crédibilité ?
- 8) Quelles ressources financières avec quelles institutions ?
- 9) Peut-on intégrer dans l'Union Méditerranéenne les différents dispositifs de coopération nationaux et infranationaux sur la zone et les coordonner ?
- 10) Epure résumée du projet d'Union Méditerranéenne.

### **Thème 1 : Quel concept pour l'Union Méditerranéenne ?**

3. Le groupe d'experts a unanimement salué l'idée d'une Union Méditerranéenne comme un aboutissement possible du processus de rapprochement entre l'UE et les pays méditerranéens entamé depuis de nombreuses années. Il a souligné, cependant, que pour être crédible cette initiative devait s'appuyer sur une vision symbolique puissante, fortement ancrée dans l'histoire et compatible avec les politiques communes européennes.

#### ***Une histoire, une vision, une approche***

4. Les peuples riverains de la Méditerranée sont liés par une longue histoire, « une histoire accumulée en couches aussi épaisses que l'histoire de la Chine lointaine » comme le disait F. Braudel. C'est là que trois grands univers de civilisation ont survécu à ses péripéties : l'univers latin dont le centre a été Rome, l'univers islamique qui commence à La Mecque et aboutit au Maroc, l'univers grec ou orthodoxe, qui se partage entre Athènes et Constantinople devenue en 1453 Istanbul. Malgré leurs combats, ces trois civilisations se sont maintenues, car, au-delà des empires, des stratégies des Etats-Nations « ces corps épais qui grandissent », des envahissements, des romantismes exacerbés, les peuples de la Méditerranée sont unis par un lien profond, un lien comportemental, qui subsiste en dépit des violences. Ce lien est celui de la dépendance commune à la nature, d'une interprétation voisine de la rencontre de l'eau, de la terre et du soleil. Il se traduit par des formes accentuées de relations collectives (la satisfaction individuelle a aussi comme argument le bien être « du voisin » comme il est dit explicitement dans le Coran), des ancrages familiaux et de fratrie où les enfants jouent un rôle central, une grande créativité, liée à des défauts patents d'organisation qui ont toujours conduit à magnifier le génie isolé plutôt qu'à favoriser le travailleur spécialisé et le chercheur anonyme insérés dans un réseau organisé.

5. C'est là que les peuples de la Méditerranée ont pu trouver les conditions harmonieuses qui leur ont permis de fonder les bases du savoir et de la démocratie. Mais la Méditerranée a manqué le tournant de la révolution industrielle à cause de métaphysiques qui la rendaient réticente à l'égard des prémices de la science moderne. Le capitalisme s'y est développé sous des formes spécifiques dans le contexte de sociétés marquées par des valeurs collectives profondément ancrées et par des comportements qui se sont avérés souvent inefficaces, que ce soit dans la gestion des administrations ou dans celle des entreprises. Des systèmes rentiers se sont installés au Nord comme au Sud, qui nécessitent désormais de profondes réformes pour permettre à la Méditerranée de retrouver sa place dans le monde. Mais, en même temps, des manières plus relationnelles et subjectives de faire de l'économie, de gérer les entreprises, de concevoir la finance se sont développées dont certaines peuvent être l'occasion de grandes innovations.

6. Depuis les indépendances, plusieurs phases se sont succédé. Il y eut, d'abord, celle de la reconquête de la souveraineté nationale dans le cadre de systèmes autocentrés relativement fermés, qui ont développé des fonctions collectives, tenté d'installer, avec des résultats contrastés, des bases

productives nationales. Devant l'endettement et les déséquilibres économiques, il y eut, ensuite, une phase d'ouverture modeste (début des années 80) et un considérable effort de stabilisation des économies, centré sur l'apprentissage des équilibres macroéconomiques et d'une gestion rigoureuse des comptes publics. Enfin, la troisième période que l'on peut situer au début des années 90, est celle du choix de l'ouverture, certes avec des différences de rythme importantes, de l'installation d'une économie marchande désormais universelle et de la mise en place des institutions adéquates.

7. Depuis toujours, l'Europe est concernée par la Méditerranée qui, d'une certaine façon, est son berceau. Dans la période récente, elle a développé une politique méditerranéenne et une politique méditerranéenne rénovée correspondant à un type de coopération bilatérale classique, au sens où cette politique était une coopération de projets de faible envergure, et se gardait d'intervenir sous forme conditionnelle. Au milieu des années 90 (Barcelone), l'ambition fut sensiblement plus grande puisqu'il s'agissait de couvrir la paix, la sécurité, l'économie et la culture. Au moment où ce rapport est présenté nous sommes toujours dans le cadre du partenariat de Barcelone, fondé pour l'essentiel sur la mise en place d'une zone de libre-échange et un transfert public gratuit relativement faible. Si cette évolution a produit des effets bénéfiques incontestables, elle ne suffit manifestement pas pour envisager sérieusement une convergence des niveaux de vie des pays de la rive Sud avec les pays européens, ni la possibilité d'employer les nouveaux arrivants sur le marché du travail. Par ailleurs, on perçoit nettement que la démarche choisie par les partenaires, qui consiste à s'ouvrir, avec l'aide de l'UE au monde global par le marché et les modes de vie, engendre des résistances dans les sociétés méditerranéennes qui nécessitent une attention et une progressivité particulière, sauf à accepter le risque de voir cette évolution remise en cause par des tendances obscurantistes légitimées par le vote démocratique. D'ailleurs, l'UE ne s'y est pas trompée, qui a pris une position moins paternaliste dans l'injonction aux réformes tout en regrettant que celles-ci ne soient pas plus rapides. De ce point de vue, la politique de voisinage, qualifiée parfois d'instrument de voisinage pour laisser aux méditerranéens le sentiment qu'ils sont considérés par les européens comme différents des pays de l'Est concernés, est, dans son principe, un moyen pour l'Europe d'accélérer un processus universel d'insertion dans le monde global avec ses voisins que l'on pourrait aussi bien traiter, si c'était possible, dans le cadre des Nations Unies et de l'OMC.

8. Le point sur lequel nous voudrions insister ici est que l'histoire montre que chaque fois qu'un modèle importé a été proposé aux peuples méditerranéens, et ce, quel qu'il soit, ils l'ont adopté à minima en tentant de conserver leurs caractères spécifiques. Ces caractères touchent aussi bien la vie domestique, les mœurs, que la façon de faire de l'économie ou de conduire les institutions. Cette distance, on la retrouve dans toutes les aires culturelles spécifiques de la Méditerranée, au Sud de l'Europe atténuée, comme sur les rives africaines et orientales de cette mer. Les peuples de la Méditerranée ont le plus souvent refusé de devenir des entités entièrement fonctionnalisées par des logiques universelles qui les dépassent (marchandes, technologiques ou financières). Ils ont même eu souvent tendance à imposer leurs propres façons de voir et de vivre, y compris par la violence. La période actuelle se caractérise par une exacerbation de tensions de natures diverses : la situation culturelle se dégrade, les perspectives économiques et sociales sont incertaines, les valeurs et surtout les modes de vie paraissent brutalement plus difficiles à rapprocher, les exigences de démocratisation se heurtent aux réalités et à la peur de voir accéder au pouvoir les adversaires de cette même démocratie, l'exigence de sécurité devient dominante au point qu'on peut se demander si l'Union Méditerranéenne n'est pas en train de se réaliser subrepticement par sa face cachée.

9. Il y a, enfin, trois conflits anciens qui nécessitent une volonté affirmée d'avancer sur le plan politique : ce sont le conflit du Sahara occidental, la séparation de Chypre et le conflit israélo / palestinien. Les participants au groupe d'experts pensent que la résolution de ces conflits ne peut être au cœur de la mission de l'Union Méditerranéenne et, en tout cas, ne doit pas constituer un préalable à sa réalisation. Il reste, qu'en cas d'avancée, elle aura probablement un rôle significatif à jouer.

10. La conséquence de ce constat est que la vision qui doit présider à la mise en place de l'Union Méditerranéenne doit s'appuyer sur l'ambition de construire un avenir commun respectueux des

différences et appuyé sur des valeurs clairement partagées. Cet avenir commun ne peut se concevoir sans que l'on définisse clairement ce qu'il s'agit de faire converger et ce qui peut rester spécifique.

11. La première question est celle de la convergence des valeurs. Les participants à l'Union devront définir le cercle des valeurs partagées, exactement comme l'UE l'a réalisé. Au Sud, ce ne seront pas toutes les valeurs retenues en Europe, au Nord ce ne seront pas, non plus, les valeurs du monde musulman, car chacun de ces deux mondes doit pouvoir conserver celles qui sont enracinées dans sa culture. Est-ce que cela nous dispense de réfléchir aux valeurs communes que devraient progressivement adopter l'Union Méditerranéenne ? La réponse est non dans la mesure où même strictement cantonnée à l'économique, l'Union en véhiculera. Ne pas tenter d'imaginer jusqu'à quel point les sociétés méditerranéennes et européennes sont prêtes à se rapprocher c'est s'interdire de renforcer le lien, notamment dans les échanges de services, la mobilité des personnes et des capitaux. Ce point est apparu de façon éclatante lors des discussions sur la proposition européenne d'offrir un jalon dans son marché intérieur aux pays méditerranéens. Les européens étaient tout disposés à aider les pays méditerranéens à disposer, dans un dispositif symétrique, de deux libertés du marché intérieur européen, à savoir celle des produits et des services, mais prenaient peu d'engagement sur les deux autres, les conditions permettant une liberté des mouvements de capitaux et, surtout, la mobilité des hommes et des femmes. Quant aux méditerranéens du Sud, ils étaient réticents sur l'ouverture complète de leur marché aux services européens surtout sans contrepartie sur les produits agricoles et sans une circulation des personnes plus libre (et les débats ayant cours à cette époque sur les trois directives services dans l'UE elle-même, montraient bien la difficulté à libéraliser les services tout en contraignant l'installation).

12. Contrairement à une idée encore trop largement répandue, un certain nombre de valeurs qui constituent le socle de l'UE sont largement partagées par les pays du Sud de la Méditerranée. Il suffit de citer les principales :

- Les droits de l'homme, la dignité humaine,
- Les libertés fondamentales,
- La légitimité démocratique,
- La paix et le rejet de la violence comme moyen ou méthode,
- Le développement équitable,
- L'égalité des chances,
- Les principes du raisonnement rationnel, l'éthique de l'évidence et de la preuve,
- La préservation de l'environnement,
- La responsabilité individuelle.

Notons qu'il en est d'autres qui sont plus difficiles à retenir en commun, comme la laïcité, l'égalité de genre, la séparation, des pouvoirs, une certaine forme de liberté de la presse par exemple, ce qui justifie bien la nécessité d'échanger sur ces points de façon à trouver un équilibre. Pour les européens qui croient en ces valeurs, cela signifie aussi qu'il faut laisser du temps aux Méditerranéens de les rendre praticables. Il a fallu plusieurs siècles à l'Europe pour y parvenir. Peut-on exiger de pays qui sont encore confrontés à des questions de développement vitales de s'y conformer en une trentaine d'années ? Il ne s'agit pas d'accepter un quelconque relativisme culturel, il s'agit de prendre en compte le temps nécessaire pour faire partager ces valeurs à l'ensemble de la société.

13. L'Union Méditerranéenne doit également prendre en compte l'existence de modes de vie spécifiques faits de communautés villageoises rurales largement en marge des courants marchands et technologiques dominants, de secteurs informels qui ne fonctionnent pas sur la base de la rationalité économique habituelle. Près de la moitié de la population des pays du Sud de la Méditerranée vit dans ce contexte. Un des reproches adressé à l'ensemble de l'expertise internationale par une partie croissante de la population au Sud est de vouloir implanter à marche forcée un mode de vie qui n'est pas le sien. Cette implantation s'effectue à partir des relais d'une élite locale peu nombreuse, compétente, mais relativement déconnectée de la majorité de la population. Le paradoxe est que chacun veut un accès à certains aspects du mode de vie européen, on pense ici, en particulier, aux

services de santé, de l'éducation, et de l'ensemble des utilités. Mais sur d'autres, qui interfèrent largement avec les mœurs, la réticence est beaucoup plus forte, voire clairement affirmée. Il s'agit d'un problème d'une extrême complexité dans la mesure où il paraît difficile d'avoir les uns sans évoluer sur les autres (cf. les TIC, internet, etc...). En tout cas, cette question qui est au cœur des oppositions à la modernité qui se développent au Sud, ne peut être exclue de l'agenda de l'Union Méditerranéenne.

14. Ces différentes remarques plaident pour une approche qui pourrait avoir les caractéristiques suivantes :

- En premier lieu, les participants au groupe d'experts considèrent que l'Union Méditerranéenne doit constituer un ancrage fort et crédible pour les pays qui y adhéreront. Comme on le verra plus loin, cela suppose, (dans une déclaration ou une charte) une cible de convergence des niveaux de vie, une volonté de définir des valeurs communes atteignables à moyen terme, l'affirmation du respect des différences et des identités culturelles, la protection de l'environnement. Cela suppose aussi des projets concrets significatifs avec un agenda de réalisation, des moyens humains et financiers et un dispositif d'évaluation.
- En second lieu, il s'agit d'enclencher un processus dont on acceptera la durée qui pourra commencer par des actions ciblées et centrales pour la réalisation de l'ambition retenue, à l'instar de ce qu'a fait l'Europe, par exemple, avec la CECA. Plusieurs membres du groupe d'experts ont souligné qu'il ne fallait pas poser de préalables (notamment sur les conflits précités) à l'adhésion à l'Union Méditerranéenne.
- En troisième lieu, le processus doit être ouvert aux pays, y compris non méditerranéens, qui souhaiteraient adhérer à la démarche. Il doit être également perméable à des problématiques nouvelles (à cet égard les participants au groupe d'experts ont souligné la rigidité du mécanisme quinquennal d'un autre âge retenu par l'UE pour planifier ses moyens)
- En quatrième lieu, le fonctionnement de l'Union Méditerranéenne doit viser à développer un système relationnel fondé sur un dialogue continu au niveau intergouvernemental, comme au niveau infranational et à celui de la société civile. Et cela sur les principaux sujets qui concernent les sociétés considérées, en particulier ceux qui touchent à l'économie, à l'évolution des infrastructures et des institutions, à l'environnement et à la culture. Il s'agit ici d'un point central dans la mesure où chacun doit comprendre que la Méditerranée est aujourd'hui l'épicentre de ce que l'on a appelé le choc des civilisations. La nouveauté est de rassembler dans un processus d'Union un nombre significatif de nations du Nord comme du Sud et de l'Est méditerranéen, de culture ancienne mais profondément différente qui se sont plusieurs fois confrontées. Ce regroupement devrait profiter à l'ensemble des peuples et servir de nouveau jalon dans la marche du progrès humain. **Il ne s'agit pas seulement d'éviter les affrontements, ou de tenter d'imposer une quelconque hégémonie, il s'agit d'un processus endogène et volontaire visant un but commun et fonctionnant sur le mode de la codécision.**

## **Thème 2 : Quelle est la situation actuelle des relations entre l'Europe et la Méditerranée ?**

15. Compte tenu du nombre d'instances qui, aujourd'hui, sont concernées par la Méditerranée, le groupe d'experts considère qu'il serait inutile, voire contre-productif que l'Union Méditerranéenne constitue une instance supplémentaire, sans véritable pouvoir politique, sans agenda précis et original et sans moyens. Il n'est que de citer ces instances pour donner une idée de la situation : il y a le partenariat euro-méditerranéen issu de la déclaration de Barcelone qui regroupe désormais 37 pays, la politique de voisinage (43 pays, dont 16 voisins), le dialogue 5+5, le forum méditerranéen créé à l'initiative de la France et de l'Égypte en 1994 qui regroupe onze pays, et qui sert à préparer les réunions du partenariat, le Parlement Euro-méditerranéen (240 députés) issu du Parlement européen et des parlements nationaux, qui joue un rôle consultatif et prend des « résolutions » sans pouvoir

contraignant sur des questions de société (droits de la femme, qualité de la vie, immigration, sécurité et droits de l'homme etc.), sans compter l'Union du Maghreb Arabe aujourd'hui en panne et les nombreux accords visant à faciliter les échanges (AGADIR, GAFTA, etc.).

16. L'autre contrainte impérative est le lien entre l'Union Méditerranéenne et l'UE. Au moins deux raisons plaident pour un dispositif complémentaire et pas substituable.

- La première, est que la Méditerranée ne peut pas se passer de l'Europe : (i) les pays méditerranéens de l'Europe sont liés par des politiques communes dans le cadre de l'Union Européenne et, de ce fait, nombre de sujets qui concernent les pays du Sud de la Méditerranée ne peuvent être traités en dehors de ces politiques communes, (ii) plusieurs pays européens du Nord ont montré dans les années récentes leur intérêt pour la Méditerranée et se sont impliqués dans le partenariat de Barcelone, (iii) l'Europe est l'espace de référence pour tous les pays méditerranéens du Sud qui, en moyenne, sont dépendants de son marché pour plus de la moitié des échanges.
- La seconde, est que, bien que chacun de ces dispositifs ait des limites évidentes, ce qui explique le foisonnement auquel on assiste, ils ont tous contribué à constituer un actif relationnel qui a eu des effets bénéfiques et qui doit être conservé et approfondi.

Il n'est donc pas envisageable d'imaginer qu'une Union Méditerranéenne constituée à partir des 22 pays riverains puisse prendre la place d'une politique multilatérale qui implique tous les pays de l'UE.

17. On pourrait penser, ce que certains membres du groupe d'experts ont évoqué, que ce n'est pas une Union Méditerranéenne qu'il faudrait créer, mais une Union Euro-méditerranéenne qui serait le point d'aboutissement du partenariat de Barcelone (ce qui est d'ailleurs la position espagnole aujourd'hui). Après un large échange de vues, le groupe d'experts a montré sa réticence vis-à-vis de cette hypothèse au vu d'un examen attentif du partenariat de Barcelone, de ses résultats, de la façon dont il opère et de la philosophie qui préside à la politique de voisinage qui est censée l'encadrer.

### ***Les actifs et les limites du partenariat de Barcelone et de la politique de voisinage***

18. Pour traiter brièvement du constat on considérera les trois éléments qui constituent le cœur de la politique européenne actuelle à savoir : (i) son ambition politique et les adaptations qui ont dû être faites dans son fonctionnement, (ii) sa contribution au développement économique, (iii) ses effets sur la culture et le rapprochement des sociétés.

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

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

21. Néanmoins, les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs affichés ce qui, selon le groupe d'experts, impose pour les projets à venir de bien ajuster les objectifs aux moyens que l'on a de les réaliser. Il ne s'agit pas d'une tâche facile dans un contexte de moyens limités et d'une attente très importante des peuples de la Méditerranée. Initié après la relance du dialogue israélo-palestinien, le processus de Barcelone avait, pour premier objectif, d'instaurer la paix dans la région. Cela fut un échec évident qui a prouvé que la situation était plus complexe que supposée et que l'Europe n'avait pas une influence géostratégique à la hauteur de cette ambition. Ce fut donc le deuxième objectif qui sollicita le plus le partenariat, à savoir la réalisation de la zone de libre-échange et l'appui aux réformes institutionnelles liées.

22. Ce deuxième objectif a été largement entamé, mais l'on s'aperçut qu'il impliquait un processus plus long que celui prévu initialement et qu'il n'avait pas donné tous les résultats attendus, au moins si on les compare avec ceux obtenus par les nouveaux adhérents à l'UE. On soulignera, par ailleurs, que réaliser une zone de libre-échange (au demeurant incomplète car les produits agricoles ne sont pas concernés) ne suffit pas à faire converger suffisamment les économies. Cette constatation qui vaut également pour NAFTA est un débat qui a eu lieu aux débuts de la construction européenne elle-même qui a choisi d'accoler le libre-échange et plus tard le marché commun à d'importantes politiques structurelles de convergence pour corriger l'écart entre les conditions initiales et faciliter les ajustements inévitables. On connaît le résultat, l'Europe a eu une croissance légèrement plus faible qu'ailleurs, mais a fait converger le niveau de vie de ses membres de façon unique dans l'histoire. Les nouveaux états membres qui ont bénéficié de la même approche, sont sans conteste désormais engagés eux aussi dans le même processus de convergence. On a là l'explication de l'attachement de la Turquie à poursuivre dans la voie de l'adhésion à l'UE malgré certaines réticences et l'importance des ajustements internes nécessaires.

23. Si l'on considère la situation actuelle en matière de développement économique cinq constatations s'imposent :

- La première est que la trajectoire de croissance et le contenu de la croissance en emplois de tous les pays partenaires méditerranéens, sans exception, sont insuffisants pour permettre l'emploi des nouveaux arrivants sur le marché du travail (jeunes et femmes). Il est à noter que cette insuffisance, si elle se maintient, viendra nécessairement en contradiction avec les objectifs visant à faire évoluer les sociétés (généralisation du travail féminin, augmentation de la scolarisation, amélioration des niveaux d'étude, démocratisation générale de sociétés qui supporteront encore moins le chômage des jeunes, ouverture aux TIC qui diffusent les modèles de consommation des pays riches etc.).
- La seconde est que selon différentes estimations concordantes au minimum 22 millions d'emplois nouveaux sont à créer dans les quinze prochaines années chez les partenaires méditerranéens de l'UE pour maintenir à leurs niveaux actuels les taux de chômage, sans aucune modification des taux d'activité, en particulier du travail féminin et du retour dans l'emploi formalisé de nombreux individus. Cela signifie, qu'à contenu en emplois identique du point de croissance, des taux de croissance du PIB de l'ordre de 7/8% l'an sont nécessaires (ils sont en moyenne légèrement supérieurs, 4% dans les années plus favorables et erratiques aujourd'hui). Ajoutons à cela que le contenu en emplois du point de croissance est encore largement dépendant de la croissance des emplois publics et que toutes les réformes institutionnelles mises en œuvre visent à le réduire au profit de l'emploi privé. Nous sommes donc manifestement face à une situation explosive dans certains pays comme l'Algérie, où les moins de trente ans représentent près des deux tiers de la population. Le groupe d'experts tient à souligner que les vingt / trente années à venir seront décisives dans la mesure où tous les pays méditerranéens du Sud sont en situation de transition démographique ce qui signifie qu'à cette échéance, les équilibres atteints entre l'offre et la demande de travail seront, sauf imprévu, quasi définitifs pour le reste du XXIème siècle.

- La troisième est que, au lieu de se réduire, l'écart des revenus par tête entre, d'une part, les quinze de l'UE et les nouveaux membres et, d'autre part, les pays tiers méditerranéens s'est sensiblement accru ce qui conforte le rôle de l'adhésion dans la convergence des niveaux de vie. Deux raisons principales expliquent ce fait : d'une part, l'entrée dans le processus d'adhésion représente une quasi-certitude que toutes les réformes institutionnelles seront faites sans retour en arrière, ce qui engendre de fortes entrées de capitaux étrangers, d'autre part, l'importance des sommes accordées en faveur de la convergence des nouveaux états membres (PAC, FEDER, FSE, autres politiques communes) est sans commune mesure avec ce que reçoivent les partenaires méditerranéens. On notera que pour la période 2007-2013, la seule Pologne recevra autour de 60 milliards d'€ de fonds de convergence, alors que l'ensemble des partenaires méditerranéens ne recevra que 11 milliards, dont la moitié en prêts FEMIP/BEI.
- La quatrième est que se crée ainsi une situation extrêmement dangereuse pour les pays méditerranéens de l'Europe, dans la mesure où l'interdépendance matérielle qui les lie au Sud représente moins de 5% de leur engagement international (flux commerciaux et investissements) alors que les proximités humaines et sociales (immigrés, risques de sécurité, échos dans les media etc.) sont de l'ordre de 15/20 %. Pour les pays du Sud, l'engagement matériel vis-à-vis de l'Europe est beaucoup plus fort car il représente, autour de 50% de leur engagement international. Et il n'y a pas d'exemples dans l'histoire où un tel décalage entre les aspirations humaines liées à la proximité géographique, culturelle, administrative et la réalité de l'interdépendance matérielle ne se soit traduit par des crises graves.
- Enfin, l'UE réalise sur le bassin méditerranéen Sud des excédents commerciaux qu'elle ne réalise nulle part ailleurs dans le monde en proportion des échanges, excédents non compensés par des investissements directs ou de portefeuille et de l'aide publique. Si les balances courantes sont équilibrées, c'est uniquement par les transferts de revenus des migrants (ce qui suppose une émigration importante) et par le tourisme (ce qui suppose de la sécurité). Les taux d'investissements sont bas (investissements/PIB de 21% en moyenne vs. 28/30% dans la phase de décollage en Asie) et insuffisants pour atteindre les taux de croissance nécessaires. Il est donc inexact de dire qu'il y a un excès d'épargne en Méditerranée en s'appuyant sur les soldes courants car cette épargne est réalisée en Europe.

24. La situation culturelle du partenariat est, à bien des égards, paradoxale. Dès la déclaration de Barcelone les sociétés civiles des deux rives, appuyées par les autorités locales et régionales, se sont mobilisées sous la forme d'associations, d'initiatives diverses montrant un considérable appétit à renouer des liens anciens (en particulier entre le Maghreb et l'Europe). A cela s'ajoute une tendance croissante à l'émigration, liée non seulement au différentiel de revenus, mais également au besoin d'une immigration de remplacement en Europe et le développement de nombreux liens entre les deux rives du fait d'une diaspora active et très attachée à ses origines (cf. l'importance des transferts de revenus des immigrés en Europe). Parallèlement, en Europe même, la déclaration de Barcelone a joué un rôle sensible sur l'évolution des mentalités, chose qui s'est manifestée clairement dans la plupart des élections européennes. Mais cet actif incontestable du partenariat de Barcelone est en train de se dissiper faute d'une meilleure organisation du dialogue interculturel. Aujourd'hui, nous avons de nombreux réseaux militants conduits par de petites associations sans moyens, des interdictions de manifestations surprenantes (la biennale des jeunes créateurs de la Méditerranée a été interdite), une mobilité des artistes réduite, pas de bourses, une diminution des coproductions, des initiatives découragées qui doivent être relancées (le festival de théâtre d'Amman par exemple). L'action menée par l'UE dans le cadre du partenariat a, de ce point de vue, souffert de deux défauts majeurs : (i) elle a été très faiblement financée – la Fondation Anna Lindh faute de moyens joue plus un rôle de guichet qu'un rôle dynamisant et est dominée par les considérations intergouvernementales, (ii) elle a été insuffisamment intégrée aux très nombreuses opérations menées dans le cadre de la coopération décentralisée. En revanche, le point sur lequel tout le monde s'accorde à souligner un progrès notable, concerne la mobilisation des opérateurs internationaux sur la conservation du patrimoine. Mais, au total, il est clair que cet actif civil souffre d'un manque institutionnel patent et des limites à la mobilité des personnes.

25. Le partenariat Euromed a été complété depuis 2004 par un dispositif plus large à vocation bilatérale, « la Politique Européenne de Voisinage » qui concerne, désormais, les pays suivants : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie, Ukraine. Comme indiqué dans le titre, il s'agit bien d'une politique européenne dont les principaux instruments sont des plans d'action nationaux négociés et conclus avec un nombre de pays voisins. C'est d'ailleurs une des raisons qui expliquent les réticences de plusieurs pays méditerranéens qui perçoivent la politique de voisinage comme une politique « à prendre ou à laisser ». Au seul énoncé des pays concernés, il est clair que l'on a rassemblé des pays qui ont peu de points communs en matière d'histoire, de culture, de conditions démographiques et de structures productives. Le but de l'Europe dans cette extension est de conforter la stabilité de son voisinage en faisant évoluer des questions qui touchent à des valeurs communes universelles (démocratie, droits de l'homme, état de droit), la sécurité, la bonne gouvernance et l'adoption des principes de l'économie de marché et du développement durable. Les propositions faites en décembre 2006 par la Commission visent, pour l'essentiel, à élargir et approfondir la zone de libre-échange en y incluant de nouveaux produits et surtout en développant davantage l'action sur les services et l'agriculture, à développer une coopération politique avec les voisins et à tenter de mettre en place des politiques communes en matière de transports et d'énergie.

26. Sur le plan des moyens, les transferts restent du même ordre de grandeur pour ce qui concerne les pays méditerranéens et la principale innovation consiste en un fonds d'investissement dit « facilité d'investissement voisinage » qui va concerner l'ensemble des pays concernés. Quant au processus de mise en œuvre, il repose sur des plans d'action négociés bilatéralement avec chaque pays, ce qui a pour conséquence de réduire le poids relatif de la sphère de l'action régionale du partenariat de Barcelone, plans d'action qui reposent pour l'essentiel sur l'introduction de réformes réglementaires (économiques et politiques) et la mise en œuvre de réformes institutionnelles favorisant la généralisation de l'économie de marché. En ce qui concerne les relations économiques, le concept de référence est la constitution d'une zone de libre-échange approfondie. Ce vocable emprunté de l'accord conclu avec l'Ukraine, ne peut en aucun cas être considéré comme une démarche d'intégration. Faire l'assimilation, comme c'est souvent le cas, c'est faire fi de toute l'histoire de la construction européenne (et des débats qui ont eu lieu dans les années 60 qui portaient précisément sur la différence entre intégration et libre-échange) et repose sur l'idée erronée selon laquelle une zone de libre-échange, couplée avec une politique de concurrence pourrait correspondre à une vision véritablement intégrative ayant une ambition clairement affichée de convergence. D'ailleurs, la Turquie qui est placée dans un processus de négociation d'adhésion avec l'UE et bénéficie de transferts financiers largement supérieurs, n'a pas été incluse dans l'ensemble voisinage. On doit noter, enfin, avec la Commission, que peu de progrès ont été réalisés sur la mobilité des personnes et sur la résolution des conflits. Quant à l'action qui vise la société civile et le dialogue entre cultures elle a poursuivi ses orientations à partir de petits projets faiblement soutenus.

### **Thème 3. Comment l'Union Méditerranéenne peut-elle se situer par rapport aux dispositifs existants ?**

27. Le groupe d'experts considère que l'approfondissement des politiques européennes mises en œuvre aujourd'hui doit être poursuivi en ayant clairement conscience de leurs limites. Mais ce sont précisément ces limites face aux enjeux du prochain demi-siècle qui justifient la création d'une Union Méditerranéenne.

28. Réaliser une zone de libre-échange sur une échelle plus large, y inclure de nouveaux produits (en particulier l'agriculture), faciliter les échanges de services est une chose positive aussi bien pour l'UE qui, comme tous les ensembles développés, a un intérêt vital à élargir ses marchés pour une activité qui concerne plus de 70% de son PIB, que pour ses partenaires qui verront ainsi augmenter leur dynamisme et diminuer leurs coûts de transactions. Cet approfondissement de la zone de libre-échange, couplé avec une aide à l'adoption de valeurs communes universelles n'est jamais qu'une marche vers la globalisation qui aurait pu aussi bien être traitée dans le cadre de l'OMC pour les

échanges de biens et services et dans celui des Nations Unies pour les valeurs concernées. La justification principale d'une action dans ce sens avec les voisins est qu'il est plus facile d'avancer dans un cadre de voisinage où l'Europe a des contreparties à offrir (en particulier l'accès à un grand marché) que dans un cadre global. Rien ne s'oppose, en effet, à ce que des plans d'action bilatéraux aident les pays à progresser dans la qualité et accéder aux normes européennes (techniques, sanitaires et environnementales) qui se sont considérablement développées ces dix dernières années.

29. Par ailleurs, plusieurs politiques communes européennes qui concernent directement le développement des pays méditerranéens ne peuvent être conçues en dehors d'une mobilisation de l'ensemble des pays de l'UE. On pense ici à l'évolution de la PAC qui est indispensable pour éviter que les négociations sur la libéralisation des échanges de produits agricoles ne se ramènent à une confrontation entre le Nord qui veut exporter au Sud ses produits agricoles subventionnés (céréales, lait, viande ...) et le Sud qui veut maintenir une production céréalière et de viande, vitale pour l'équilibre rural et exporter ses fruits et légumes et son huile d'olive. Il en est de même pour la sécurité énergétique et les transports.

30. Le point de vue du groupe d'experts est que cette action doit être poursuivie et approfondie, compte tenu des effets dynamiques qu'elle produit. Cet approfondissement est aujourd'hui entamé et concerne toutes les rubriques associées au développement des échanges. Il s'agit, compte tenu de la place du marché européen pour les pays du Sud :

- De poursuivre le désarmement tarifaire et de mettre en place le cumul diagonal des règles d'origine,
- D'harmoniser les standards et les processus de production,
- De libéraliser les services facteurs (banques, assurances, transports),
- De réaliser les harmonisations institutionnelles qui doivent aller au-delà des frontières et concernent les normes légales autres que les barrières aux échanges,
- D'accepter une discipline sur les subventions (notamment en matière agricole) ou de mettre en place un modèle asymétrique au bénéfice du Sud les intégrant transitoirement avec un agenda prévoyant leur élimination,
- De définir un cadre légal harmonisé en ce qui concerne l'investissement,
- D'instaurer une politique de concurrence permettant la vérité des prix.

31. Il reste que toute l'histoire récente montre que ce type de libéralisation, non appuyée par un effort soutenu pour faciliter la transition vers une véritable économie de marché ouverte et modifier les conditions initiales ne produit pas les résultats attendus. L'examen de la transition partout dans le monde et, en particulier, dans les pays de l'Est lors des premières étapes, révèle que les gains de productivité et l'amélioration de la compétitivité, décisifs à long terme, ont été obtenus par : (i) des réallocations d'emplois, intersectoriels des secteurs à désavantages comparatifs vers les secteurs à avantages comparatifs, (ii) des entreprises moins compétitives d'un même secteur qui ferment, vers les autres, (iii) le développement de segments très spécifiques de production qui se développent dans le cadre d'échanges intra-branches sur le marché élargi (et ici la non réalisation du marché intégré Sud-Sud est un frein important), (iv) par des investissements directs étrangers massifs qui permettent un transfert de technologie et modifient la taille des unités de production, (v) par les modifications institutionnelles qui concernent en particulier le marché du travail (contrats temporaires à l'embauche, facilités de licenciement, croissance du salaire minimum liée à celle de la productivité du travail plutôt que des prix,) et le régime de change (taux de change réel fixe et taux de change nominal flexible).

32. Mais, malgré cela, à court terme, se produit nécessairement une augmentation importante du chômage, une dilatation de l'espace social du travail, un renforcement des inégalités, toutes choses que la perspective d'adhésion a permis de supporter politiquement dans les pays de l'Est et que l'Europe a facilité grâce à l'importance des fonds de convergence alloués. N'ayant ni perspective d'adhésion, ni transferts gratuits de fonds de convergence à une échelle comparable, souffrant d'un effet de distorsion vis-à-vis de l'investissement étranger qui s'est naturellement dirigé vers des pays dont on était certain qu'il n'y aurait pas de retour en arrière, les partenaires méditerranéens ont suivi un chemin

sensiblement plus lent. Comme, par ailleurs, comme on l'a dit, c'est la zone du monde en développement où le % de pauvreté absolue est le plus bas (3% à moins de 1\$ par jour, 20% à 2\$), ce qui correspond tout à fait à la métaphysique musulmane, on doit comprendre que les réformes du marché du travail, par exemple, telles que les préconise l'expertise internationale se développent avec de grandes difficultés et que les mouvements intégristes y trouvent un terrain fertile.

33. C'est pour toutes ces raisons que le groupe d'experts considère qu'une Union Méditerranéenne pourvue de moyens adaptée à ses ambitions, pourrait avoir une place complémentaire importante. Dans son principe, elle devrait s'attacher à six objectifs :

- Offrir un cadre de dialogue politique « d'égal à égal ». Il ne s'agit plus ici de répondre à une « politique européenne » de voisinage ou autre. Il s'agit d'une stratégie politique commune spécifique couvrant les quatre aspects que sont : la paix et la sécurité, l'économique et le social, la culture et la société civile, l'environnement.
- Etablir clairement qu'il ne s'agit pas d'une action de substitution, mais que, au contraire, l'action engagée doit être poursuivie et approfondie. Comme il a été dit cette action qui, pour l'essentiel, concerne l'insertion de la Méditerranée dans l'économie marchande mondiale doit être accentuée. Néanmoins, la création de l'Union Méditerranéenne signifierait que cette action n'est pas toute l'histoire. Qu'à côté, il est nécessaire de développer une « économie relationnelle » tenant davantage compte des contraintes sociales et des contextes.
- Se préoccuper des conditions initiales qui, dans tous les cas, l'expérience internationale le prouve, jouent un rôle considérable dans les résultats des politiques d'ouverture. Il s'agit de l'éducation des hommes et des femmes, de certaines infrastructures vitales, du fonctionnement du secteur informel, des inégalités territoriales, de retards institutionnels inacceptables parce qu'ils ne remettent pas en cause en profondeur le fonctionnement des sociétés. Cela veut dire qu'au lieu de retenir un modèle universel diffusé avec plus ou moins de conditionnalités et « tout azimut », l'Union Méditerranéenne cherchera à hiérarchiser les actions en fonction des contraintes politiques démocratiquement exprimées et des contextes sociaux.
- Cesser de penser que toute mesure qui augmente le gain matériel net quel que soit son effet sur l'espace social ou l'équilibre du territoire permettra ultérieurement de compenser les perdants. La compensation s'effectuant de plus en plus difficilement dans un contexte concurrentiel, les écarts se creusent. Le traitement de la pauvreté, de l'équilibre social et territorial doit intervenir en amont des choix économiques. L'expérience récente dans certains pays comme le Liban, montre de façon éclatante les limites d'orientations visant à majorer un gain matériel net concentré sur quelques secteurs et sur une métropole.
- Intégrer davantage les actions de la société civile et conforter les réseaux mis en place. On a indiqué que parmi les succès du partenariat de Barcelone se trouvait l'exceptionnelle mobilisation de la société civile des deux rives. Après la phase de constitution des réseaux, d'échanges divers, doit venir une phase d'institutionnalisation sous une forme à définir. Cela est valable pour tous les éléments qui concernent le dialogue civil que ce soient les entrepreneurs, les syndicats, les universités ou les professionnels de la culture. Le temps des colloques, des réunions sur de trop nombreux sujets est désormais dépassé. Selon le groupe d'experts, fut-ce sur un spectre réduit d'actions, il faut des structures opérationnelles, conjuguant l'action sous-nationale et l'action internationale, travaillant au niveau de l'ensemble de la grande région méditerranéenne, suffisamment dotées, capables d'apprentissage et développant une véritable expertise.
- Enfin, le groupe d'experts considère que plusieurs domaines de subsidiarité entre pays européens pourraient faire partie du champ d'action de l'Union Méditerranéenne. La meilleure façon pour ce faire est de travailler, d'abord, sur tout ce qui n'est pas des compétences exclusives de l'Union. Dans une perspective complémentaire, il est en effet, logique de penser

que les méditerranéens puissent s'entendre sur des questions centrales qui ne sont pas traitées en Europe ou qui sont clairement considérées comme des questions relevant de la souveraineté nationale. On pense ici, particulièrement, à l'éducation, à la formation dans certains de ses aspects, à la culture et aux institutions sociales.

#### **Thème 4. Quelle couverture géographique de l'Union Méditerranéenne ?**

34. Le groupe d'experts considère que sur la plupart des sujets (à l'exception de l'environnement), la couverture géographique n'est pas le critère décisif qui qualifiera le mieux l'Union Méditerranéenne. Certaines contraintes ont été néanmoins évoquées.

- Les participants au Groupe d'experts ont clairement convenu que cette Union Méditerranéenne, sans la totalité du Maghreb au Sud et les membres de l'UE les plus directement concernés (Portugal, Espagne, France, Italie, Grèce, Chypre, Malte) aurait une faible crédibilité opérationnelle.
- L'Union Méditerranéenne devrait pouvoir inclure l'Égypte, le Liban, la Syrie, la Libye, l'Autorité Palestinienne et Israël. Sur ce point, le groupe d'experts a divergé sur le fait d'inclure dès le départ le Moyen-Orient, pour ne pas risquer les inconvénients rencontrés dans le partenariat de Barcelone qui avait fait de la paix dans cette région un argument constitutif. Néanmoins, une majorité s'est dégagée pour considérer que sur les sujets abordés, l'Union Méditerranéenne aurait tout intérêt à bénéficier des apports de ces partenaires. En revanche, le groupe d'experts a souligné que la paix au Moyen-Orient ne pouvait être un objectif premier de la démarche. Plus sensible est apparue la question du Sahara Occidental dans la mesure où l'Union Méditerranéenne n'est pas concevable sans la présence de l'Algérie (et/ou du Maroc). Le point de vue du groupe d'experts est, qu'en tout état de cause, la résolution des conflits concernés ne doit pas être une condition pour participer à l'Union, mais que des discussions sur ces conflits doivent figurer à son agenda.
- L'Union Méditerranéenne devrait être ouverte, dès le départ, à tout état-membre de l'UE autre que ceux cités, désireux d'y adhérer et permettre aux pays de la côte Adriatique d'envisager d'y participer. Il serait notamment extrêmement souhaitable que l'Allemagne qui s'est, depuis l'origine, impliquée de façon importante dans le partenariat et qui est un partenaire privilégié de la Turquie soit un moteur du projet.
- Selon les propositions avancées par le Président de la République, l'Union européenne, à travers ses institutions, en particulier la Commission, devrait être acteur de plein droit de l'Union Méditerranéenne. L'Union Européenne devrait donc être représentée en tant que telle, via son Président, dans l'instance intergouvernementale de pilotage.
- La Turquie devrait pouvoir y participer également sans que cela ne remette en cause son statut de pays placé dans le processus d'adhésion avec l'UE. La place historique de ce pays dans la structuration de l'espace méditerranéen rend cette participation hautement souhaitable.
- A l'image de l'Union Européenne, l'Union Méditerranéenne doit être conçue comme un processus susceptible de s'élargir jusqu'à correspondre aux frontières actuelle du partenariat euro-méditerranéen.

#### **Thème 5. Quelle structure institutionnelle et quel type de gouvernance ?**

##### *Les deux options*

35. Dans un schéma abouti, l'Union Méditerranéenne devrait être dotée d'une structure institutionnelle propre. Deux options ont été évoquées par le groupe d'experts. Une première option consiste à aller dès le départ dans la logique d'une Union accomplie, une deuxième option plus limitée, consisterait à

entamer le processus à partir d'une action centrée sur des secteurs clés d'envergure régionale, action qui évoquerait la construction européenne qui a commencé avec le Plan Marshall (rappelons que le Plan Marshall consistait à transférer l'excédent commercial des Etats-Unis vers l'Europe pour des projets conjoints et qu'il a donné naissance à l'OECE devenue plus tard l'OCDE) et la CECA.

### ***Les contraintes communes aux deux options***

36. En premier lieu, dans les deux options, il est nécessaire d'avoir une structure intergouvernementale fonctionnant en codécision et fondée sur une charte précisant les valeurs partagées et les objectifs à atteindre. Dotée d'un Haut Commissariat (solution peut être préférable à un secrétariat politique dans un souci d'efficacité), cette structure devrait fixer les orientations et les objectifs opérationnels, faire les arbitrages nécessaires et pourrait coordonner les positions de ses membres dans les différentes instances de niveau plus élevé : partenariat Euromed, voisinage, OMC, Nations Unies etc. sur les sujets concernés. Il est à noter que des amorces de cette coordination existent déjà dans le dialogue 5+5 et le Forum méditerranéen. Cependant, aujourd'hui, leur pouvoir formel est extrêmement faible. Pour preuve du faible poids politique de la Méditerranée on prendra un exemple. Lorsque que l'UE adopte une directive, ce qui prend deux ou trois ans, elle consulte la Norvège et la Suisse qui font partie de l'AELE, jamais le Maroc ou la Tunisie, y compris pour des questions qui les touchent directement comme les normes environnementales ou sanitaires. Personne aujourd'hui ne considère le régime AELE comme contradictoire avec le régime de l'Union et on lui octroie un droit de consultation, chose refusée aux pays méditerranéens qui doivent s'adapter à la directive venue de Bruxelles.

37. En second lieu, la coordination des actions bilatérales s'impose au niveau régional sur les domaines retenus, de même que celles menées au niveau infranational. L'articulation entre les opérations de coopération décentralisées et l'action multilatérale doit être traitée de façon approfondie et pose des questions d'une grande complexité. C'est une question qu'a su résoudre l'UE et qui se pose dans des termes plus difficiles étant donné le faible niveau de décentralisation au Sud.

38. Enfin, dans tous les cas, il est nécessaire de créer des agences spécialisées, bras armé de la politique de l'Union Méditerranéenne qui auraient la responsabilité d'initier les projets, de suivre leur déroulement et d'évaluer leur résultat. L'avantage de ces agences spécialisées serait également de pouvoir vérifier l'application effective et les modifications dans les pratiques consécutives aux changements législatifs et réglementaires acceptés et de développer une expertise qui fait aujourd'hui défaut. La méthode retenue actuellement dans le voisinage, inspiré de l'expérience des pays de l'Est, pose des difficultés d'application manifestes dans les pays méditerranéens. L'UE n'est pas dans la même situation de négociation puisqu'elle n'offre pas de perspective d'adhésion. Dès lors, les pays qui n'ont pas besoin des transferts gratuits refusent la conditionnalité des plans d'action, ou l'acceptent nominalement sans que les pratiques ne changent faute de moyens suffisants. Dans la situation actuelle, on passe souvent, sans intermédiaire doté d'une expertise, de réunions interministérielles sur les domaines les plus divers à des transferts de fonds aux administrations nationales.

### ***Première option***

39. Si la Charte ou le Traité est envisageable, les différentes agences de coopération nationales sur la zone devraient mettre en commun les moyens correspondants aux objectifs retenus, Un des défauts de la situation actuelle est que les pays méditerranéens du Sud sont en relation bilatérale avec de nombreux donneurs, ce qui verticalise le raisonnement et interdit le développement d'une action régionale autre que centrée sur des éléments très généraux (du domaine des valeurs universellement acceptées dans les enceintes internationales,) et souvent contredits dans les pratiques.

40. L'actuelle Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, devrait se transformer en Parlement méditerranéen, sa représentativité accrue de même que ses pouvoirs. On voit mal comment l'Union Méditerranéenne pourrait fonctionner avec un parlement Euro-méditerranéen en parallèle, issu du parlement européen et des parlements nationaux des pays du Sud.

41. Il serait souhaitable que soit également instaurés un comité des régions et des villes et un conseil économique et social méditerranéens.

### ***Deuxième option***

42. La deuxième option s'imposerait s'il n'était pas possible de réunir des moyens financiers suffisants. En revanche, même dans la deuxième option, une couverture géographique incluant le Maghreb, l'Egypte, le Liban et les pays méditerranéens de l'Europe est l'épure minimale. Le principe de cette deuxième option serait de faire bien et à une échelle suffisante sur des domaines restreints. Et ici le groupe d'experts pense que plusieurs scénarios sont à éviter.

43. Le premier scénario à éviter est celui de l'UMA. On peut résumer la situation en disant que c'est une Union avec une ambition politique importante, peu de moyens opérationnels et pas de projets significatifs concrets. Le résultat est que devant l'impuissance de l'UMA à faire avancer les conflits qui opposent ses membres et à tenir une position commune dans les enceintes de niveau plus élevé, elle a perdu une grande partie de sa crédibilité.

44. Le second, serait de couvrir un champ trop large avec de petits projets mal financés conduits de manière administrative avec une assistance technique et une évaluation fonctionnant exclusivement en sous-traitance. Le groupe d'experts tient à dire qu'étant donné les faibles perspectives financières qu'évoquent certains, une erreur serait de faire remonter via les différents services une trentaine de petits projets couvrant un champ large et constituant le projet d'Union Méditerranéenne, à l'abri d'une instance politique intergouvernementale. On risquerait de réunir des conseils des ministres sur une grande variété de questions, à financer des conférences, et à citer dans les conclusions des interministérielles des projets spécifiques représentant un très faible pourcentage du budget d'une université moyenne de la région. S'il est alors relativement aisé de mobiliser l'opinion publique et les médias, l'effet est de court terme, permet sans doute de développer le tissu relationnel sur la zone d'une élite occidentalisée et initiée, mais contribue peu au développement et finalement discréditera à terme le projet méditerranéen.

45. Dans cette deuxième option, il serait plus profitable de s'inspirer de l'exemple européen et de développer dans l'Union Méditerranéenne une action multilatérale lourde sur un ou deux champs décisifs, situés hors des compétences spécifiques de l'UE actuelle comme l'a fait, en son temps, la CEEA. On pense ici, notamment, à une « communauté méditerranéenne de la connaissance et des compétences » ou à des domaines qui concernent l'environnement (l'eau par ex.).

46. Quant à la gouvernance, le dispositif financier mis en place par l'UE donne les garanties nécessaires pour les contrats de sous-traitance et le contrôle de la corruption. En revanche, un dispositif permanent d'évaluation des résultats au regard des objectifs qui ont été fixés, donnant ses conclusions de façon publique est à installer.

### **Thème 6. Quelle formule juridique pour permettre une action initiée par un sous-ensemble d'Etats membres de l'Union Européenne ?**

47. Depuis longtemps, la différenciation, soit en rythme, soit en contenu, est une pratique admise dans l'UE. Dès l'origine, en effet, les traités ont aménagé des régimes dérogatoires, ou organisé des clauses de sauvegarde, ou offert aux nouveaux membres des périodes transitoires. L'Union a depuis longtemps été confrontée à la difficulté de permettre, à la fois, une Europe à géométrie variable sans tomber dans une formule à la carte. La solution retenue a été pragmatique, autorisant les Etats, dans un cadre contrôlé et organisé, à progresser solidairement mais à des rythmes décalés.

48. Une des formes que l'on a pu observer est celle de l'individualisation de l'acquis communautaire par banalisation des formules d'opting out. C'est ainsi que le Traité de Maastricht a amorcé une logique de différenciation en matière sociale et monétaire. Alors que le Traité d'Amsterdam affichait

de grandes ambitions en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice, celles-ci furent réduites par le fait que un cinquième des Etats membres ont obtenu, en vertu d'une série de protocoles, que le nouveau titre IV du Traité instituant la communauté européenne (TCE) ne leur soit pas opposable (notamment le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande).

49. A cette situation qui rend difficile de considérer qu'un groupe de pays européens voulant renforcer leurs liens avec les partenaires méditerranéens, contribuent à détricoter l'acquis communautaire, s'ajoutent les coopérations renforcées. Initiées à Amsterdam elles ont vu leur champ élargi dans le Traité de Nice à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les exigences des coopérations renforcées sont les suivantes :

- Les coopérations renforcées doivent répondre aux exigences générales du Traité de l'Union Européenne (art. 40 TUE). Les Etats membres peuvent y avoir recours à la condition que la coopération envisagée tende à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et de la Communauté, à préserver leurs intérêts et à renforcer leur processus d'intégration. Ceci est manifestement le cas pour l'Union Méditerranéenne.
- Pour écarter la menace d'une fragmentation, **la participation de huit Etats membres est nécessaire.**
- Elles ne peuvent être engagées que si le Conseil juge que les objectifs proposés ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable en appliquant les dispositions correspondantes des traités (art. 43A, TUE). Ceci plaide pour une ambition de l'Union Méditerranéenne complémentaire à celle du partenariat et axée sur des sujets spécifiques.
- Les coopérations renforcées sont ouvertes à tous les Etats membres et à tout moment, sous réserve pour les Etats qui entendraient les rejoindre de respecter la décision initiale, ainsi que les décisions prises dans ce cadre (art. 43B, TUE). Il s'agit pour le groupe d'experts d'un point important qui implique que l'Union Méditerranéenne soit ouverte à tous les Etats membres.
- Les coopérations renforcées doivent respecter les traités et le cadre institutionnel unique de l'Union (art. 43b), elles doivent respecter aussi l'acquis communautaire primaire et dérivé (art. 43c) ainsi que les compétences, droits et obligations des Etats qui n'y participent pas. Elles ne doivent pas empiéter sur les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union, ne pas provoquer de discrimination aux échanges, ni de distorsion de concurrence.
- La Commission a un véritable pouvoir de veto sur le pilier I c'est-à-dire le pilier qui concerne, notamment, l'action commerciale, la concurrence et le développement. Le souci d'articuler de façon complémentaire l'action économique de l'Union Méditerranéenne avec le partenariat et la politique de voisinage est donc, comme on l'a dit, un impératif.
- Sur les autres piliers (PESC, JAI) le Conseil délibère et l'adoption des décisions est limitée aux Etats membres partis à la coopération renforcée. Le rôle du Parlement a été renforcé dans la partie III du Traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE) dont l'approbation est désormais requise.

50. Dans le cas présent, le groupe d'experts considère qu'aller vers une coopération renforcée est la solution juridique la plus favorable pour l'Union Méditerranéenne si celle-ci veut bénéficier du soutien de l'UE. Les coopérations renforcées sont de moins en moins perçues comme des facteurs de délitement de la cohésion communautaire et de la solidarité européenne, donc parfaitement justifiées ici.

51. Cependant, les coopérations renforcées ne peuvent se faire qu'entre Etats-membres ce qui a deux conséquences : (i) cela devient une initiative européenne proposée aux pays méditerranéens du Sud ce qui n'est pas, en soi, un inconvénient si le dispositif fonctionne sur le mode d'une codécision véritable,

(ii) Bruxelles devient la clé de voûte de l'Union Méditerranéenne à partir d'une impulsion de la Commission.

52. L'autre démarche est celle des pays baltes qui ont réuni un certain nombre d'Etats, de villes, d'ONG appartenant à l'UE et d'autres n'y appartenant pas. Cette action a visé à approfondir certains sujets pour, ultérieurement, les introduire dans les politiques européennes. C'est par sa capacité de proposition, de lobbying et de réunion dans un dispositif coordonné des Etats, des acteurs infranationaux et de la société civile que l'expérience des Etats baltes est intéressante pour la Méditerranée. Mais son but ultime étant l'adhésion des pays concernés (ce qui pose aujourd'hui des difficultés à son fonctionnement du fait des succès obtenus de ce point de vue), cette expérience ne peut suffire à qualifier l'Union Méditerranéenne qui réunit des pays pour lesquels l'adhésion est exclue.

53. En conclusion à ce point, le groupe d'experts recommande d'aller vers une coopération renforcée sur des sujets spécifiquement méditerranéens aujourd'hui insuffisamment traités dans le cadre des politiques existantes et/ou couvrant des domaines situés en dehors des politiques spécifiques de l'Union Européenne. L'Union Méditerranéenne trouvera d'autant mieux sa place qu'elle se situera aux marges des compétences de l'Union Européenne. Cela ne veut pas dire qu'il s'agira de questions marginales, au contraire, car ces marges concernent des domaines de subsidiarité sur lesquels l'Union n'a pu avancer. D'une certaine façon, ce serait une sorte de coopération renforcée au cœur du processus de Barcelone. Comme l'a dit un entrepreneur participant au groupe d'experts : « d'abord mettez vous d'accord sur un certain nombre de choses essentielles qui concernent le développement, ensuite mesurez l'impact extraordinaire de cette idée d'Union Méditerranéenne, c'est une belle utopie où un vrai méditerranéen se reconnaîtra, enfin, il faut engager de façon décidée un processus et lancer une action qui doit tendre vers cette Union. Et il est clair, à terme, que ce processus entraînera dans son sillage et développera tout ce qui a été déjà fait ».

#### **Thème 7. Quelles sont les priorités qui seraient mieux couvertes par l'Union Méditerranéenne que par les dispositifs actuels et lui assureraient une crédibilité ?**

54. Si le but de l'Union Méditerranéenne est de conduire par un processus endogène fondé sur le dialogue à un espace méditerranéen convergent et cohérent tout en respectant la diversité et les identités culturelles, quatre domaines émergent. Ce sont : (i) les domaines qui relèvent des actions complémentaires pour faciliter l'adaptation et la convergence économique et sociale, (ii) ceux qui concernent la connaissance, les compétences et leur transfert, (iii) ceux qui relèvent de la culture, (iv) ceux qui ont trait à l'environnement.

#### ***L'action sur les conditions initiales et sur les difficultés d'adaptation***

56. Comme on l'a dit, si le processus de Barcelone a bien poussé les pays méditerranéens à s'ouvrir aux échanges et a permis d'obtenir des effets dynamiques, il n'a pas suffi à déclencher un processus de convergence avec l'UE. Deux raisons seront plus particulièrement évoquées dans ce point: (i) la première est qu'il n'a pas pu, par manque de moyens et d'ambition, s'attaquer à la modification des conditions initiales en vigueur avant la phase d'ouverture des économies, (ii) la seconde, est qu'il n'était pas armé intellectuellement et financièrement pour faciliter les ajustements inévitables.

57. L'Union Méditerranéenne devrait pouvoir prendre en considération certains retards structurels qui ne sont pas pris en compte dans le partenariat. Certains de ces retards concernent les infrastructures, d'autres les institutions.

58. Pour ce qui est des **infrastructures**, la région a pris un retard sensible du fait des plans d'ajustement structurels mis en place dans les années 80 et du délai (25 ans) qu'a pris la substitution de l'investissement privé à l'investissement public. Ces infrastructures sont indispensables pour bénéficier pleinement de l'ouverture et attirer les implantations d'entreprises. On voit bien le rôle joué par l'extension du port de Tanger, extension qui est clairement liée à la décision prise par

Renault/Toyota de réaliser une très importante implantation au Maroc. Les infrastructures peuvent également jouer un rôle symbolique considérable en rapprochant les peuples du Sud, à l'image du rôle joué par le tunnel sous la manche en Europe. Il n'est pas douteux qu'un TGV Alexandrie-Casablanca, par exemple, serait un moyen puissant pour faire accepter par l'opinion publique les abandons de souveraineté nécessaires pour avancer sur un dossier comme le conflit du Sahara occidental. Bien d'autres projets de ce type sont évidemment envisageables. L'histoire a été jalonnée de projets de grande envergure qui ont modifié les perceptions des peuples, la géographie et joué un rôle central dans le développement de régions entières. Sur la Méditerranée ces projets font aujourd'hui grandement défaut et le groupe d'experts considère qu'une des fonctions importantes de l'Union Méditerranéenne serait de promouvoir des projets d'infrastructures significatifs à destination régionale.

59. **Les retards institutionnels** doivent également être pris en compte. Ils le sont dans les plans d'action de la politique de voisinage mais sur une base peu hiérarchisée et fondée sur des benchmarks universels (world business) qui ne tiennent pas compte des contextes. Une action complémentaire de l'Union Méditerranéenne pourrait être d'approfondir les objectifs à atteindre à un niveau régional, de mieux cibler certaines actions incontournables qui ne remettent pas en cause la souveraineté nationale. On indiquera que pour conforter la sécurité juridique des investisseurs et renforcer la force de l'ancrage à l'Union Méditerranéenne, la mise en place d'une instance de règlement des conflits commerciaux (tribunal arbitral au niveau de l'Union Méditerranéenne par ex.) s'impose aujourd'hui. A cela s'ajoute une action massive (et peu coûteuse) sur des questions qui placent la région à des niveaux bas dans les benchmark internationaux et qui ne posent pas de difficultés majeures sur le plan sociétal : réduction des délais pour créer une entreprise, diminution du nombre de formulaires en installant des guichets uniques, modification des durées d'instruction des tribunaux de commerce, diminution de l'apport en capital, facilitation des demandes d'obtention de crédits etc.

60. Le groupe d'experts a également insisté sur la nécessité pour l'Union Méditerranéenne de prendre en compte le **coût social des ajustements** liés à l'ouverture et de chercher à éviter que celui-ci ne se traduise par une augmentation de la pauvreté (qui en aucun cas ne peut se produire, même à court terme, pour des raisons politiques évidentes) et des inégalités (qui doivent être temporaires et bien compensées). Cela suppose une évolution intellectuelle sensible par rapport aux pratiques actuelles. On donnera ici quelques repères sur une question fondamentale.

- La première nécessité est de bien se convaincre que lors d'une opération d'ouverture internationale par mise en œuvre d'une zone de libre-échange, il y a, à court terme, des gagnants et des perdants. Le processus qui conduit incontestablement à long terme à un gain net général, pose à court terme, dans le contexte des pays méditerranéens, des difficultés particulières qui risquent de remettre tout le processus d'ouverture en cause, surtout, si parallèlement, la démocratie se développe. Les pays d'Europe de l'Est qui ont vécu dans les années 90 cette phase de transition ont tous eu à supporter une considérable augmentation temporaire du chômage et de la pauvreté. Cette phase a pu être dépassée et le régime de croissance être sensiblement amélioré dans les années 2000, grâce à la perspective d'adhésion à l'UE, perspective que les pays méditerranéens du Sud n'ont pas. La conséquence est : (i) que la philosophie visant exclusivement à penser que pourvu que le gain matériel net augmente (quels que soient les bénéficiaires), il sera toujours possible de compenser les perdants, est inappropriée, (ii) qu'il convient en amont de la décision économique de choisir les actions et les secteurs qui conjuguent un objectif d'efficacité économique et un objectif de réduction de la pauvreté et de contrôle de l'inégalité. Et ici l'Union Méditerranéenne aura besoin d'une expertise importante et stable, au fait des difficultés posées par l'économie informelle, les systèmes ruraux, les périphéries urbaines.
- La deuxième nécessité est de mettre en place une action proactive visant à la convergence des situations et des territoires avec des moyens financiers suffisants. Il s'agit simplement d'étendre à la Méditerranée la démarche de l'Union Européenne qui a toujours associé marché et convergence. Compte tenu de l'approche choisie, des sommes mises en œuvre, il est clair

qu'aujourd'hui la politique méditerranéenne de l'Europe ne le fait pas, élément que devra prendre en compte de façon complémentaire l'Union Méditerranéenne si la situation n'évolue pas.

- La troisième nécessité est de rendre plus efficace le fonctionnement des institutions sociales des pays du Sud et de développer des politiques d'aménagement du territoire en aidant à une plus grande décentralisation.

### *La connaissance et les compétences*

61. **La connaissance**, sa généralisation, la façon dont elle est appropriée par les citoyens et les entreprises est à la base du développement futur de la Méditerranée. Il faut à la fois retrouver des lieux d'échanges qui évoquent la Maison de la Sagesse de Bagdad où la philosophie grecque se mesurait à la métaphysique musulmane, la complicité entre Averroès et les philosophes latins, la période de la Renaissance où fleurissaient les concours de mathématiques en Italie et le dynamisme des précurseurs de la science moderne qui ont lutté avec courage pour défendre les « principes du raisonnement rationnel et une éthique de l'évidence et de la preuve », probablement une des valeurs les plus importantes à diffuser aujourd'hui en Méditerranée.

62. **La connaissance** c'est aussi la connaissance de l'autre, la possibilité de pouvoir communiquer avec lui, de parler sa langue, de savoir le respecter parce que l'on connaît sa culture. Un des principaux problèmes en Méditerranée est que la communication est asymétrique et que les européens cherchent à retrouver chez l'autre leur propre langage.

63. **La connaissance**, c'est une économie fondée sur le savoir, l'innovation, les nouvelles technologies, économie largement orientée vers les services qui repose davantage sur de vraies compétences à différents niveaux, plutôt que sur des diplômes marqués par des logiques de socialisation nationales. Cette économie de la connaissance qui est également à l'agenda de Lisbonne en Europe, a le grand avantage de produire de la richesse avec des doses relativement faibles de capital, d'être fortement créatrice d'emplois et de permettre aux nouveaux entrants sur le marché du travail (les jeunes) d'être valorisés par rapport à leurs aînés.

64. **La connaissance**, c'est, enfin, le moyen de faciliter la mobilité des hommes et des femmes, grâce aux apports de l'échange de savoirs, de disposer de codes et de grilles d'interprétation du monde réel, qui peuvent être différents, mais dont on connaît l'intérêt et dont on sait mesurer la valeur.

65. Plusieurs membres du groupe d'experts ont insisté sur l'intérêt qu'il y aurait à installer « **une communauté méditerranéenne de la connaissance et des compétences** » qui aurait pour agenda de structurer ensemble, sur des projets significatifs, les éléments précédents. Pour donner une première idée des orientations opérationnelles que pourrait chercher à développer cette communauté via des institutions à définir (haut commissariat ou agence de l'Union Méditerranéenne ou direction spécialisée de l'UE) le groupe d'experts suggère trois projets prioritaires au niveau régional.

66. Le premier projet devrait concerner **l'éducation et la formation** qui est sans doute le plus bel exemple de subsidiarité en Europe et qui conduit, du fait de l'importance des prérogatives nationales, à de grandes difficultés pour instaurer des coopérations. Ce sujet que l'Europe n'a pu entamer que de façon informelle et parcellaire, notamment au niveau le plus important qui est celui de l'enseignement de base (primaire, secondaire), est un enjeu majeur pour le mouvement des hommes et des femmes. Le point de vue du groupe d'experts est que l'on ne peut pas définir un modèle politique sur la mobilité, sans s'intéresser à l'emploi, à l'éducation et à la formation. Il y a plusieurs raisons pour cela :

- En premier lieu, cet ensemble de questions constitue le pendant positif de la politique de sécurité et de contrôle de l'immigration, dans la mesure où il offre une sortie par le haut et un moyen d'apprécier le potentiel qu'amène un migrant lorsqu'il se déplace. Il ne s'agit pas





























